

MAANKÄYTTÖKYSYMYKSET KYLÄUUDISTUKSESSA

Teknillisen korkeakoulun rakennus- ja maanmittaustekniikan osaston maanmittaustekniikan laitoksella tehty diplomityö.

Helsinki, helmikuu 1995
tekniikan ylioppilas

Eeva Rantama
Eeva Rantama



Valvoja: prof. Olavi Myhrberg
Ohjaaja: DI Leo Barman

ALKUSANAT

Tämä työ on osa Päijät-Hämeen liiton ja Uudenmaan liiton yhteistä projektia, jonka tehtävänä on ollut valmistella valtakunnallisen kyläuudistusprojektin asettamista vuosille 1995-1998. Päijät-Hämeen liiton seutusuunnittelujohtaja Leo Barmanin kannustavan ohjauksen ansiosta työ eteni ja valmistui nopeasti. Suuret kiitokset myös valvojalleni professori Olavi Myhrbergille. Apulaisjohtaja Osmo Järvenpäästä Uudenmaan liitossa haluan kiittää työtiloista ja suuresta avusta. Ylitarkastaja Arto Salmelalle kiitokset projektin ympäristöministeriöltä saamasta taloudellisesta tuesta. Kannustavasta tuesta sekä projektin jatkumisen edellytyksistä kiitokset pääsihteeri Eero Uusitalolle sisäasiainministeriöön. Ajatuksista ja näkökulmista haluan lisäksi kiittää Mikko Uimosta maanmittauslaitoksella sekä kaikkia muita, jotka ovat minua työssä auttaneet.

Helsinki, helmikuu 1995

Eeva Rantama

Eeva Rantama



Tekijä ja työn nimi: Eeva Rantama

Maankäyttökysymykset kyläuudistuksessa

Päivämäärä: 27.02.1995**Sivumäärä:** 99**Osasto:**

Rakennus- ja maanmittaustekniikka

Professuuri:

Maa-20. Kiinteistöoppi

Syventymiskohde:

Maankäytön suunnittelu

Työn valvoja: prof. Olavi Myhrberg**Työn ohjaaja:** DI Leo Barman

Työssä etsitään ratkaisuja maankäyttöön liittyviin kysymyksiin, jotka nousevat esiin kylien kehittämiseksi tarkoitettua kyläuudistusjärjestelmää luotaessa. Kylien kehittämiseen sopivaa maankäytön järjestämisen prosessia on etsitty työssä tutustumalla nykyisiin maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen käytäntöihin, lainsäädäntöön ja sen muutoksiin sekä eräissä muissa maissa käytössä oleviin menetelmiin.

Kylien maankäytön järjestämiseksi tarvitaan sopivaa suunnittelua ja keinoja suunnitelman toteuttamiseksi. Maankäyttösuunnitelma on tehtävä samanaikaisesti sen toteuttamisen sekä uudistuksen muiden osaluueiden suunnittelun kanssa. Kaikkien osapuolien on myös sitouduttava osuuteensa toteuttamisessa.

Osayleiskaava olisi nykyisin käytössä olevista suunnitteluvälineistä parhaiten kyläuudistuksen tarpeisiin soveltuva. Sen toteuttamisesta vastaavana tahona voisivat toimia maanomistajat, heidän yhteenliittymänsä tai kunta.

Tilusjärjestelyjä voitaisiin käyttää maankäyttösuunnitelman toteuttamista edistävänä keinona. Täysin tarkoitukseen sopivaa tilusjärjestelyä ei kuitenkaan ole. Tilusvaihdot olisivat sopiva keino, kun järjestelytarvetta on vain vähän. Uusjakoa puolestaan voitaisiin kehittää kyläuudistuksissa tarvittavia laajempia järjestelyjä varten.

Nykyisistä käytännöistä ja lainsäädännöstä ei löydy kyläuudistusten maankäytön järjestämiseen täysin sopivia keinoja. Työssä esitetyt vaihtoehtoja tulisi kokeilla käytännössä. Näin löydettäisiin parhaiten sopiva prosessi sekä mahdolliset lainmuutostarpeet, jotta uusia menettelyjä voitaisiin joustavasti käyttää.

Avainsanat: kylä, kyläuudistus, maankäytön suunnittelu, kiinteistöjärjestelyt, toteuttaminen**Kieli:** suomi

Author and name of the thesis: Eeva RantamaQuestions Concerning Land Use
in Renewal of Villages**Date:** 27.02.1995**Number of pages:** 99**Department:**
Civil Engineering
and Surveying**Professorship:** Real Estate
Management and Techniques
Special subject:
Land Use Planning**Supervisor:** prof. Olavi Myhrberg**Instructor:** DI Leo Barman

In creating a system for renewal of villages the questions concerning land use come up. In this study, solutions for these questions and a suitable process for organizing land use in village development, are searched by familiarizing with the present practices of land use planning and implementation, the legislation and its amendments as well as the methods used in some other countries.

In order to organize land use in villages, suitable planning and ways to implement the plan are needed. Land use plan has to be done together with the planning its implementation and other activities that are included in renewal. All the parties also have to commit to their role in the implementation.

Of the present planning instruments component master plan would be best suited for the needs in the renewing of villages. Either land owners, their community or the municipality could be responsible for the implementation of the plan.

Land consolidations could be used for improving the implementation of the plan. There are, however, no methods for land consolidation quite suitable for the purpose. Exchange of parcels would be suitable in cases where only little need of land consolidation exist. Further reorganization of farm boundaries could be developed as a method, when more extensive land consolidations are needed.

No perfectly suitable methods for organizing the land use in renewal of villages are not found in the present practices and legislations. The alternatives presented in this study should be experimented in practice. In this way, the most suitable process as well as the amendments to the legislation needed for flexible use of new methods, would be found.

Keywords: village, renewal of villages,
land use planning, land consolidation,
implementation**Language:** Finnish

SISÄLLYSLUETTELO

ALKUSANAT

DIPLOMITYÖN TIIVISTELMÄ

ABSTRACT OF THE MASTER'S THESIS

1	JOHDANTO.....	1
2	KYLÄUUDISTUSJÄRJESTELMÄ.....	3
2.1	Kylä uudistusjärjestelmän tarkoitus ja tavoitteet..	3
2.2	Kylä uudistusjärjestelmän tasot, osapuolet ja niiden tehtävät.....	7
2.2.1	Valtakunnan taso.....	7
2.2.2	Aluetaso.....	8
2.2.3	Kylätaso.....	9
2.3	Kylä uudistusprosessin kulku pääpiirteittäin.....	9
2.3.1	Aloite ja selvitysvaihe.....	10
2.3.2	Kylä uudistuksen käynnistäminen.....	10
2.3.3	Suunnitteluvaihe ja kylä uudistusohjelma....	11
2.3.4	Sitoutumisvaihe.....	13
2.3.5	Toteuttamisjakso.....	14
3	MAANKÄYTTÖKYSYMYSTEN MERKITYS JA ONGELMAT KYLÄUUDISTUK- SESSA.....	15
4	MAANKÄYTÖN KEHITTÄMISEN MENETELMISTÄ ERÄISSÄ MUISSA EUROOPAN MAISSA	18
4.1	Ruotsi.....	18
4.1.1	Exploateringssamverkan.....	18
4.1.2	Fastighetsreglering.....	21
4.2	Saksa.....	22
4.2.1	Flurbereinigung.....	22
4.2.2	Umlegung ja Grenzregelung.....	24
4.3	Hollanti.....	25
4.3.1	Ruilverkaveling.....	26
4.3.2	Herinrichting.....	27
4.4	Ranska.....	28
5	KYLÄUUDISTUKSEN MAANKÄYTTÖSUUNNITELMA.....	29

5.1	Kylä uudistuksen maankäyttösuunnitelman ominaispiirteet.....	30
5.1.1	Tavoitteet ja tarkkuus.....	30
5.1.2	Suunnitelman laatimisesta.....	32
5.1.3	Suunnitelman laatu.....	34
5.2	Osayleiskaava kylän maankäyttösuunnitelmana.....	36
5.2.1	Osayleiskaava kyläkaavana nykyisin.....	36
5.2.2	Rakennuslakia uudistettaessa suunnitellut muutokset osayleiskaavan asemaan.....	39
5.2.3	Osayleiskaava kylä uudistuksen maankäyttösuunnitelmana.....	40
6	OSAPUOLTEN SITOUTUMINEN MAANKÄYTTÖSUUNNITELMAN TOTEUTTAMISEEN KYLÄUUDISTUKSESSA.....	44
6.1	Yhteiskunnan sitoutuminen.....	45
6.2	Kyläläisten sitoutuminen.....	46
7	MAANKÄYTTÖSUUNNITELMAN TOTEUTTAMISEN KEINOT KYLÄUUDISTUKSESSA.....	47
7.1	Kunta toteuttamisesta vastaavana tahona.....	47
7.2	Maanomistajien kanssa tehtävät erilliset maankäyttö sopimukset.....	50
7.3	Maanomistajien perustama yhteisö toteuttamisesta vastaavana tahona.....	52
7.4	Tilusjärjestelyt toteuttamisen edistämiskeinona..	57
7.4.1	Tilusvaihdot.....	57
7.4.2	Uusjako.....	59
7.4.3	Rakennusmaan järjestely.....	67
7.5	Yhteen veto maankäyttösuunnitelman toteuttamiskeinoista.....	69
8	MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN JA TOTEUTTAMISEN PROSESSIT KYLÄUUDISTUKSESSA.....	72
8.1	Maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen prosessien vaiheet.....	73
8.2	Toteuttaminen maankäyttö sopimusten ja tilusvaihtojen avulla.....	76
8.3	Maanomistajien yhteisö toteuttavana tahona.....	78
8.4	Kunta toteuttajatahona ja uusjako.....	80

9 KYLÄUUDISTUKSEN MAANKÄYTÖN JÄRJESTÄMISEEN LIITTYVÄT KUSTANNUKSET JA NIIDEN RAHOITUS.....	83
9.1 Maankäytön järjestämisestä aiheutuvat kustannukset.....	84
9.2 Eri osapuolten osuus maankäytön järjestämisestä aiheutuvien kustannusten rahoituksessa.....	85
9.3 EU:n tuki kylien kehittämiseen.....	87
9.3.1 EU:n rakennerahastot ja tavoite 5b.....	87
9.3.2 EU:n tuki kylien kehittämiseen Schleswig-Holsteinissa.....	89
9.5.3 EU:n rahoitus Suomen kyläuudistuksissa.....	91
10 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA AJATUKSIA JATKOTOIMENPITEISTÄ.....	92
11 YHTEENVETO.....	93
LÄHDELUETTELO.....	96

1 JOHDANTO

Yhdyskuntarakenteen kehitystä seurattaessa voidaan huomata kaksi merkittävää piirrettä. Taajama-alueet laajenevat jatkuvasti ihmisten etsiessä väljempää asumis-
muotoa. Samanaikaisesti maaseutualueiden kylät uhkaavat menettää elinkelpoisuutensa väestöpohjan riittämättömyyden vuoksi.

Taajamien laajeneminen ja yhdyskuntarakenteen hajoaminen on koko kansantalouden kannalta kestävätkä kehitystä. Se aiheuttaa tarpeita uuden infrastruktuurin rakentamiseksi ja palvelujen uudelleen järjestämiseksi sekä lisää liikennettä asukkaiden käydessä töissä ja hakiessa palvelunsa yhä pidempien matkojen takaa. Yhdyskuntarakenteen hajoamista tulisikin pyrkiä estämään tiivistämällä keskusta-alueita ja kehittämällä nykyisiä taajamia vastaamaan paremmin ihmisten tarpeita ja toiveita. Tiiviille taajama-asumiselle tulisi kuitenkin olla tarjolla myös vaihtoehtoja, sillä erilaisissa tutkimuksissa on selvästi ilmennyt suomalaisten halu väljään pientaloasumiseen (YM 1993, s.19).

Kylissä asukkaiden väheneminen jättää sinne valmiiksi rakennettua infrastruktuuria vaille käyttöä ja johtaa jo olemassa olevien palvelujen kannattamattomuuteen. Kylien elinkelpoisuutta ei voida enää turvata edes niiden nykyisellä väestöpohjalla. Kylien olisi säilyäkseen saatava uusia asukkaita ja elinkeinoja. Kun otetaan huomioon monien taajamassa-asuvien toiveet väljemmästä asumisesta ja taajamien laajentumisen ongelmat, tuntuisikin luonnolliselta, että osa taajamien laajentumispaineista sekä myös haja-asutusalueilla jatkuvasti tapahtuvaa suunnitelmattomaa rakentamista ohjattaisiin tukemaan kylien väestöpohjaa ja elinkelpoisuutta.

Huono taloudellinen tilanne, esiin nousseet ongelmat sekä Euroopan Unioni ovat muuttaneet asenteita ja pakottaneet arvioimaan uudelleen sekä taajama- että maaseutualueiden

kehityssuuntia. Myös uusitut tai uusiutuvat lait kuten aluekehityslaki, tuleva kiinteistönmuodostamislaki ja uusiutuva rakennuslaki muuttavat vanhoja käytäntöjä niin alueiden kehittämisessä, yhdyskuntasuunnittelussa kuin monilla muillakin aloilla.

Maaseudun ja kylien kehittämisessä on yleisesti havahduttu huomaamaan, että pelkästään perinteisten maatalouselinkeinojen kehittäminen ei riitä. Myös eri tahojen yhteistyö on välttämätöntä, jotta vähenevät voimavarat saadaan hyödynnettyä mahdollisimman tehokkaasti. Mm. maaseudun kehittämisprojektin kehittämisohjelmassa sekä Uusitalon väitöskirjassa onkin korostettu, että maaseutua ja kyliä tulee jatkossa kehittää hallintosektoreiden ja hallinnon eri tasojen sekä asukkaiden välisellä yhteistyöllä tavoitteena monimuotoinen, elävä maaseutu (Maaseudun kehittämisprojekti 1991 ja Uusitalo 1994).

Uusi laki alueiden kehittämisestä (1135/93) tuli voimaan vuoden 1994 alusta. Se siirsi alueiden kehittämisvastuun valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisilta maakunnan liitoille. Tarkoituksena on lisätä alueiden mahdollisuuksia vaikuttaa omaan kehitykseensä. Laissa säädetään myös siirtymisestä ohjelmaperusteiseen aluepolitiikkaan. Kehittämistoimenpiteitä yhteensovitetaan ja suunnataan aluekehittämisohjelmilla alueellisten ja paikallisten ongelmien vaatimalla tavalla. Ohjelmien toteuttaminen edellyttää eri viranomaisten, kuntien ja yritysten välistä yhteistyötä sekä keskushallinnossa että alue- tasolla. Näiden tahojen välille voidaan tehdä ohjelman toteuttamiseen tähtäävä erillinen sopimus. Eri hallinnonalojen määrärahoista valtion talousarviossa varataan osa alueiden kehittämiseen. Näiden aluekehitysrahojen käyttöä yhteensovitetaan sekä alue- että keskushallinnossa. (HE 99/93, s.20-21.) Kaiken kaikkiaan uuden lain mukainen alueiden kehittäminen vastaa EU:n rakennerahastoista rahoitettavilta kehittämishankkeilta vaadittavia periaatteita: suunnitelmallisuutta, yhteistoimintaa ja lisäysperiaatetta.

Myös maankäytön suunnittelua ja kiinteistönmuodostamista koskevat lait ovat uusiutumassa. Rakennuslakia uudistettaessa alustusmenettelyjä ollaan haluttu vähentää ja päätösvaltaa maankäytön suunnittelussa siirtää entistä enemmän kuntiin. Kiinteistönmuodostamista koskeva lainsäädäntö on koottu yhteen lakiin, joka on hyväksytty eduskunnassa 16.2.1995. Uudessa kiinteistönmuodostamista koskevassa laissa on säännöksiä mm. tilusjärjestelyjen entistä laajemmasta käytöstä maankäyttösuunnitelmien toteuttamisessa.

Erilaiset käynnissä olevat muutokset ja uudistukset eivät kuitenkaan vain pakota uusiin käytäntöihin mm. alueiden kehittämisessä ja maankäytön suunnittelussa. Ne tuovat myös tilaisuuden kehittää uusia, entistä parempia toimintamuotoja. Tähän tilaisuuteen onkin tarkoitus tarttua tässä työssä kuvattua kylä uudistusjärjestelmää luotaessa.

Kylä uudistusjärjestelmä on valtakunnan tasolta kylätasolle ulottuva järjestelmä. Sen tarkoituksena on eri tahojen välisellä yhteistyöllä kehittää kyliä suunnitelmallisesti uusien asukkaiden ja elinkeinojen saamiseksi. Uudistuksen kohteena olevat kylät tulisivat myös tarjoamaan varteenotettavan vaihtoehdon osalle väljempää asumismuotoa etsivistä taajamien asukkaista. Tässä työssä kuvataan kylä uudistusjärjestelmän malli, jota tulisi kehittää edelleen ja kokeilla käytännössä. Tässä työssä keskitytään erityisesti kylä uudistuksen yhteydessä esiin nouseviin maankäyttökysymyksiin ja pyritään hahmottelemaan maankäytön järjestämisen prosessia kylä uudistuksen osana.

2 KYLÄUUDISTUSJÄRJESTELMÄ

2.1 Kylä uudistusjärjestelmän tarkoitus ja tavoitteet

Kylä uudistusjärjestelmän tavoitteena on uusien asukkaiden

ja elinkeinojen saaminen aktiivisiin ja kehittämisedellytyksiä omaaviin kyliin. Sen tarkoituksena on saada kylistä realistinen vaihtoehto ei-kaupunkimaisen elämisen ja väljemmän asumisen tarpeisiin. Siten kylä uudistukset olisivat myös keskusta-alueiden uusimisen ja tiivistämisen lailla toimintaa, jolla pyritään estämään taajamien hallitsematon leviäminen ja yhdyskuntarakenteen hajoaminen. Kylä uudistukset vähentäisivät lisäksi suunnittele mattoman hajakenttämisen tarvetta sopivien rakennuspaikkojen löytyessä kylästä, kylän tarjoamien palvelujen tuntumasta.

Kylä uudistuksen ajatukset kylien kehittämisestä eivät ole uusia. Jo muutaman viimeisen vuosikymmenen ajan kylien kehittämisestä on pidetty tärkeänä ja sitä on tehty eri tahoilla. Lisäksi ajatus kylästä, jonka tarjoamat elinkeinomahdollisuudet eivät rajoittuisi vain perinteiseen maataloustuotantoon liitännäiselinkeinoineen, on tuotu esiin jo 1970-luvun alussa mm. ns. monitoimikylämallina (Kosonen ym. 1974). Silloin pohdittiin myös mahdollisuuksia ja keinoja monitoimikylän suunnitteluun ja toteutukseen (Kosonen ym. 1975).

Kylien kehittämisessä on kuitenkin aina tunnutta jäävän puolitiehen. Konkreettisia pitkävaikutteisia tuloksia on harvoin saatu aikaan ja kehittämisen kohteena ollut kylä on alkanut pian uudestaan hiipua. Kylä uudistusjärjestelmän tehtävänä onkin luoda todelliset keinot kehittämissuunnitelmien toteuttamiseksi. Tämän onnistumiselle nykyinen ajankohta uusine asenteineen, lakeineen ja EU:n tuomine mahdollisuuksineen tuntuisi olevan otollinen.

Valtionhallinnon eri sektoreilla on useita kylien ja maaseudun kehittämiseen tarkoitettuja tai välillisesti vaikuttavia toiminta- ja tukimuotoja. Maa- ja metsätalousministeriöllä on varoja erilaisiin maaseudun elinkeinotoiminnan ja infrastruktuurin kehittämissihankkeisiin. Tielaitos huolehtii yleisestä tienpidosta. Kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistot

avustavat yritystoimintaa. Opetusministeriö mm. myöntää avustuksia seurantaloiden korjauksiin. Sosiaali- ja terveysministeriöllä on erilaisia kehittämisprojekteja, ja työministeriön alaisuudessa tapahtuvat työllisyystoimet vaikuttavat myös kylissä. Ympäristöministeriö avustaa kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten kunnostamista. Sillä on myös ympäristönsuojeluun liittyviä tukia sekä erilaisia kehittämissankkeita. Vesi- ja ympäristöpiireiltä voi hakea avustusta vesihuollon investointeihin jne. Lisäksi EU:n rahastoista tulevia kehittämisvaroja kanavoituu hallinnon eri sektoreiden kautta.

Kyläudistusjärjestelmän tavoitteena ei ole tukimuotojen tai toimintaresurssien lisääminen, vaan niiden kohdentaminen uudella tavalla. Eri sektoreiden kehittämistoimien konkreettinen hyöty koko kylän kehityksen kannalta jää pieneksi niiden kohdistuessa kyliin suunnittelelmattomasti ja eri aikoina. Kylän toimintaa ei ole jaettu sektoreihin, vaan kylä toimii kokonaisuutena. Palvelut eivät säily ilman asukkaita. Uusia asukkaita ei saada ilman palveluita, rakennuspaikkoja, toimivaa infrastruktuuria tai elinkeinoja. Toimiva infrastruktuuri ja palvelut ovat myös yritysten sijoittumisen edellytyksenä.

Kyläudistusjärjestelmässä tarkoituksena on hallinnon eri sektoreiden välisellä yhteistyöllä saada erilaiset tukija toimintamuodot kohdistumaan suunnitelmallisesti ja samanaikaisina uudistuksen kohteena olevaan kylään. Näin kylä uudistetaan "kerralla kuntoon" eli annetaan sille alkusysäys kehittymään asumisen ja elämisen paikkana edelleen.

Kunnalla on erittäin tärkeä merkitys kyläudistuksissa. Monet uudistuksen sisältämät hankkeet vaativat kunnan mukanaoloa. Toisaalta myös koko kunnan talouden kannalta on kannattavaa estää yhdyskuntarakenteen hajoaminen ja kehittää kylistä toimivia yhdyskuntarakenteen yksiköitä. Kyläudistusjärjestelmän tavoitteena onkin kytkeä kunnan

ja valtionhallinnon kehittämistoimenpiteet yhteen. Jos valtionhallinto suuntaa varojaan kunnan alueella olevaan kylään, kunnan tulee samanaikaisesti kohdentaa myös omia voimavarojaan kylän uudistamiseen.

Viime kädessä kylän kehitys on kiinni kyläläisistä itsestään ja heidän halustaan uudistaa kyläänsä. Kylä uudistusjärjestelmässä kyläläisillä on aktiivinen suunnittelijan ja toimijan rooli. Jotta valtiovalta ja kunta olisivat valmiita suuntaamaan voimavarojaan kylän kehittämiseen, kyläläisten on myös sitouduttava omaan osaansa uudistuksessa.

Kylä uudistusjärjestelmässä kaikkien eri uudistusta toteuttavien tahojen välille solmitaan sopimus, joka varmistaa niin valtionhallinnon, kunnan kuin kyläläistenkin mukanaolon. Näin järjestelmä toteuttaa sekä alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/93) että EU:n rahoituksen periaatteita. Näiden mukaan kehittämishankkeiden rahoitus ja toteuttamisen voimavarojen tulisi koostua eri lähteistä niin paikalliselta, kansalliselta kuin mahdollisesti kansainväliseltäkin taholta.

Kylä uudistusjärjestelmän tarkoituksena on toimia joustavasti ja pakkokeinoja sekä tarpeettomia investointeja välttämällä. Kylä uudistusten tulee perustua uudistuksista saatavaan hyötyyn ja etuihin niin kyläläisten, kylään muuttavien uusien asukkaiden kuin yhteiskunnankin kannalta. Yhteiskunta hyötyy uudistuksista pienenevinä yhdyskuntakustannuksina ja elävänä maaseutuna. Kyläläisille uudistukset tuovat uskoa kylän tulevaisuuteen, parempia palveluita ja asumisen tasoa, uusia elinkeinomahdollisuuksia ja maanomistajille tuloja mm. rakennuspaikkojen myynnistä. Uusille asukkaille kylä taas voi tarjota lähiöitä viihtyisämmän ja toimivamman ympäristön sekä mahdollisuuden yrittämiseen ja asumiseen ei-kaupunkimaisesti, mutta perinteistä haja-asutusta paremmin palvelujen tuntumassa.

Kylä uudistusten onnistumiseksi julkisen vallan taholta on tärkeää tuoda esiin uudistuksista yksityisille ihmisille koituvia hyötyjä. Kyläläisille on kerrottava uudistuksen tuomista eduista ja kysynnän synnyttämiseksi on kylien tarjoamia mahdollisuuksia asumiselle ja yrittämiselle aktiivisesti markkinoitava.

2.2 Kylä uudistusjärjestelmän tasot, osapuolet ja niiden tehtävät

Kylä uudistusjärjestelmä ulottuu valtakunnan tasolta kylätasolle. Valtakunnan taso huolehtii edellytysten luomisesta järjestelmän toimimiselle. Alue tasolla maakuntien liitot vastaavat kylä uudistuksista alueellaan. Varsinainen uudistustoiminta tapahtuu kylissä tiiviissä yhteistyössä kunnan kanssa. Kaikilla tasoilla toiminnan on tapahduttava hallinnon sektorirajat ylittäen. Samoin eri tasojen välisten yhteyksien on oltava joustavia.

2.2.1 Valtakunnan taso

Valtakunnan tason tehtävänä on edellytysten luominen kylä uudistusjärjestelmän toimimiselle sekä uudistustoiminnan koordinointi ja seuranta. Edellytysten luominen merkitsee sitä, että valtakunnan tasolla kylä uudistusta seuraavat kaikki kylien kehittämisessä mukana olevat ministeriöt tai vastaavat keskushallinnon tasot. Mukana tulee olla ainakin:

- sisäasiainministeriö
- opetusministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- liikenneministeriö
- kauppa- ja teollisuusministeriö
- sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- työministeriö
- ympäristöministeriö

- maanmittauslaitos
- tielaitos
- Maa- ja metsätaloustuottajien keskusliitto.

Eri osapuolet varmistavat, että kylä uudistuksille varataan määrärahat ja että niiden alaisella aluehallinnon organisaatioilla on valmiudet olla omalta osaltaan mukana uudistuksissa. Valtakunnan tasolla toimii lisäksi kylä uudistuksesta vastaava henkilö. Tämä vastaa uudistuksen eri osa-alueiden: elinkeinojen, palvelujen, asumisen, infrastruktuurin ja ympäristön, kehittämisestä ja kehittämisen yhteensovittamisesta uudistuksissa. Valtakunnan tasolla seurataan myös kansainvälistä kylien kehittämistoimintaa ja suhteutetaan niistä saatuja kokemuksia Suomessa tapahtuvaan toimintaan.

2.2.2 Aluetaso

Aluetasolla vastuu kylä uudistuksista on maakunnan liitoilla. Liitolla on kylä uudistuksista vastaava henkilö, ja lisäksi palkataan vetäjä maakunnan alueella kylissä tapahtuvalle toiminnalle. Maakunnan liitto hyväksyy kuntien hakemuksesta kylä uudistuskylät. Maakunnan maaseututyöryhmän yhteydessä toimiva kylä uudistusryhmä käsittelee kylien uudistusohjelmat, tekee esityksen kylä uudistuksen käytössä olevista määrärahoista ja laatii ohjelasopimukset. Kylä uudistusryhmässä ovat mukana tahot, jotka omalta osaltaan toiminnallisesti tai taloudellisesti ovat mukana alueen kylä uudistuksissa. Näitä ovat mm. kunnat, joiden alueelta kyliä on mukana uudistuksissa sekä osa valtionhallinnon aluetason eri organisaatioista.

Aluetason tehtävänä on lisäksi seurata uudistusten etenemistä kylissä ja välittää kuntien ja kylien näkemyksiä sekä toiminnan kehittämistarpeita edelleen valtakunnan tasolle. Tieto kylä uudistuskylien tarjoamista mahdollisuuksista asukkaille ja yrittäjille tulee olla yleises-

ti kaikkien saatavilla. Maakunnan liiton tärkeänä tehtävänä on siten myös alueensa kylien markkinointi.

2.2.3 Kylätaso

Kylätason toiminta on kylä uudistuksen toteutumisen kannalta tärkein. Kylässä uudistusta toteuttaa kylätoimikunta tai vastaava kylässä aktiivisesti toimiva yhteisö paikallisen vastuuhenkilön ja maakuntaan palkatun vetäjän johdolla. Kunnalla on merkittävä rooli uudistukseen kuuluvien hankkeiden toteuttamisessa. Kylätason toiminta tapahtuuakin tiiviissä yhteydessä kunnan eri hallintosektoreiden kanssa. Kunnassa kylien uudistus on otettava huomioon koko yhdyskuntarakennetta suunniteltaessa ja myös aktiivisesti markkinoitava kyliä taajamien vaihtoehtona asumisen ja yrittäjyyden sijoittumiselle. Kylätason on tärkeä tehdä yhteistyötä kunnan viranomaisien lisäksi myös muiden kylä uudistuksen toteuttajatahojen kanssa.

Kylätason ensimmäinen tehtävä on saada uudistustoiminta kylässä alkuun. Kylätoimikunta laatii uudistusta edeltävän selvityksen ja varsinaisen uudistusprojektin käynnistettyä kylän uudistusohjelman. Se huolehtii lisäksi uudistuksen vaatimista käytännön toimista sekä varmistaa kyläläisten mukanaolon.

2.3 Kylä uudistusprosessin kulku pääpiirteittäin

Kylä uudistusprosessi koostuu edellytysten luomisvaiheesta ja varsinaiset konkreettiset uudistustoimet sisältävästä toteuttamisjaksosta. Edellytysten luominen alkaa esiselvitysvaiheella, jonka perusteella päätetään kylä uudistuksen aloittamisesta ja jonka pohjalta kylän kehittämissuunnitelma voidaan tehdä. Edellytysten luomisvaihe päättyy koko prosessin kannalta olennaiseen osapuolten sitoutumiseen. Vasta tämän jälkeen voidaan varsinaiset uudistustoimet aloittaa.

2.3.1 Aloite ja esiselvitysvaihe

Kylä uudistuksen käynnistyminen vaatii kyläläisten halua ja aktiivisuutta kylänsä kehittämiseksi. Uudistusprosessi lähtee liikkeelle kyläläisten aloitteesta. Kylätoimikunta tai muu kylässä aktiivisesti toimiva yhteisö ottaa yhteyttä kuntaan esiselvitysvaiheen aloittamiseksi. Kunnassa tulee olla kylien kehittämisestä vastaava henkilö, joka avustaa kyläläisiä selvityksen tekemisessä.

Esiselvitysvaiheen tarkoituksena on kartoittaa kylän ominaispiirteet, vahvuudet, ongelmat ja edellytykset uudistumiselle. Selvityksen tulee kattaa kylä uudistuksen kolme tärkeää osa-aluetta: elinkeinot, palvelut ja asumisen sekä näihin olennaisesti liittyen kylän infrastruktuurin ja ympäristön. Nykyinen tilanne selvitetään yksityiskohdaisesti ja samalla pohditaan tarpeita ja edellytyksiä kylän kehittymiselle, uusien elinkeinojen ja asukkaiden saamiselle. Muun ohella myös loma-asumisen, muun osavuotisen asumisen sekä virkistyskäytön tarjoamat mahdollisuudet kylän kehittymisen kannalta on tärkeää ottaa huomioon.

Kyläläisten tulee selvitystä tehdessään olla yhteydessä sekä kunnan että valtion piirihallinnon viranomaisiin. Siten jo tässä vaiheessa saadaan näkemys yhteiskunnan mahdollisuuksista suunnata resursseja kylään, jos uudistus käynnistyy. Lisäksi selvityksessä tulee ilmetä kyläläisten oma halukkuus sitoutua kylä uudistuksen vaatimiin toimenpiteisiin.

2.3.2 Kylä uudistuksen käynnistäminen

Esiselvityksen valmistuttua se luovutetaan kunnalle ja kyläläiset tekevät esityksen kylä uudistuksen toteuttamisesta. Riippuen kylän kehittymisedellytyksistä sekä sen edellytyksistä verrattuna kunnan alueella mahdollisesti

oleviin muihin kylä uudistusehdokkaisiin kunnanvaltuusto päättää esittää kylää uudistuksen kohteeksi maakunnan liitolle. Kunnanvaltuusto päättää samalla myös kylä uudistusprojektin käynnistämisestä kyseessä olevassa kylässä, jos maakunnan liitto valitsee sen yhdeksi alueen uudistuskohteista.

Maakunnan liitossa valitaan kuntien ehdottamista kylistä ne, joissa projektit sinä vuonna voidaan käynnistää. Uudistettavien kylien määrä riippuu tarjolla olevista ehdokkaista ja käytettävissä olevista resursseista. Tieto kylän valitsemisesta lähetetään kuntaan, jossa projekti heti käynnistyy ja suunnitteluvaiheen valmistelut aloitetaan. Maakunnassa toimiva kylä uudistusvetäjä ottaa yhteyttä kylään ja toimii koko projektin ajan kyläläisten apuna sekä eri tahojen välisenä yhteyshenkilönä.

2.3.3 Suunnitteluvaihe ja kylä uudistusohjelma

Kylä uudistusprojektille valitun paikallisen vastuuhenkilön ja maakunnan kylä uudistusvetäjän johdolla kylätoimikunta aloittaa kylän kehittämissuunnitelman laatimisen. Kylä uudistukselle asetetaan tavoitteet, päämäärä, johon kehittämissuunnitelman avulla pyritään. Suunnitelma tehdään esivaiheen selvityksen pohjalta. Selvityksessä esille tulleita kehittämistarpeita tarkennetaan ja konkretisoidaan sekä suunnitellaan tarvittavia toimenpiteitä. Kehittämissuunnitelma käsittää elinkeinojen, palvelujen, asumisen, infrastruktuurin ja ympäristön kehittämiseksi tarvittavat toimenpiteet. Suunnitelma on laadittava tiiviissä yhteistyössä sekä kunnan että valtion piirihallinnon eri viranomaisten kanssa.

Elinkeinojen kehittämisessä on otettava huomioon kylässä jo olevat yrittäjät sekä ammattitaito ja halukkuus yrittäjyyteen. Loma-asukkaat tai muut kylässä vain osan vuotta asuvat on tässä myös syytä ottaa huomioon. Samalla on mietittävä mahdollisuuksia ja edellytyksiä uusien

yrittäjien saamiseksi kylään.

Elinkeinojen kehittämistoimenpiteitä kyläläisten tulisi suunnitella yhdessä kunnan elinkeinoasiamiehen kanssa. On myös tärkeää olla yhteydessä maaseutuelinkeino- ja työvoimaviranomaisiin, Kauppa- ja teollisuusministeriön (KTM) yrityspalvelun piiritoimistoon sekä KERA:an ja selvittää näiden tahojen erilaisten tukien ja toimenpiteiden mahdollisuudet kylän elinkeinojen edistämisessä. Tavoitteet elinkeinojen kehittämiseksi sekä eri tahojen toimet tavoitteisiin pääsemiseksi kirjataan kehittämissuunnitelmaan.

Palvelutarpeiden tyydyttäminen liittyy läheisesti elinkeinojen kehittämiseen. Kyläläisten mahdollisuudet palveluyrittämiseen sekä edellytykset uusien palveluyrittäjien saamiseksi kylään on tutkittava.

Palveluyrittämisen edistämisen tuista ja toimenpiteistä tulee neuvotella maaseutuelinkeino- ja työvoimaviranomaisten sekä KTM:n yrityspalvelun piiritoimiston kanssa. Palvelujen kehittämistä ja uudelleenjärjestelyn mahdollisuuksia on mietittävä kunnan koulutoimen sekä sosiaali- ja terveyspuolen viranomaisten kanssa. Vapaa-ajan palvelujen järjestämisessä kyläläisten kannattaa olla yhteydessä kunnan kulttuuri-, nuoriso- ja liikunta-toimeen. Myös liikennepalvelujen parantamisen mahdollisuuksista kyläläisten on neuvoteltava kuntatahon kanssa. Palvelujen parantamisen tavoitteet sekä eri tahojen toimenpiteet esitetään elinkeinojen lailla kehittämissuunnitelmassa.

Kylä uudistuksen tärkeä osa on asumisolojen kehittäminen, johon myös kylän infrastruktuurin ja ympäristön parantaminen läheisesti liittyvät. Kylässä on myös oltava tarjolla sopivia rakennuspaikkoja, jotta sinne voi muuttaa uusia asukkaita. Kunnan kanssa on lisäksi sovittava, että se ottaa kylän yhdeksi asuntolainoituksen kohteekseen. Olemassa olevan rakennuskannan kunnostaminen

ja uusien käyttömuotojen ideoiminen kuuluvat niin ikään infrastruktuurin ja ympäristön parantamiseen.

Asumisen, infrastruktuurin ja ympäristön parantamista suunniteltaessa kyläläisten tulee olla yhteydessä ainakin kuntaan, maaseutuelinkeinoviranomaisiin ja mahdollisesti myös lääninhallitukseen (1.3.1995 lähtien alueellisiin ympäristökeskuksiin), jos kylässä on kulttuurihistoriallisesti arvokkaita kohteita. Vesi- ja jätehuollon kehittämisestä kannattaa neuvotella sekä kunnan että vesi- ja ympäristöpiirin (1.3.1995 alkaen alueellisen ympäristökeskuksen) kanssa. Tiestön ja tieympäristön osalta kyläläisten taas tulee tehdä yhteistyötä kunnan ja tiemestaripiirin kanssa.

Kylän maankäyttösuunnitelma, jossa esitetään eri toimintojen sijoittaminen, on osa kehittämissuunnitelmaa. Maankäyttösuunnitelma laaditaan yhdessä kunnan kaavoittajan kanssa. Maankäyttö ja keinot sen toteuttamiselle on suunniteltava tiiviissä yhteistyössä maanomistajien, kunnan sekä maanmittauslaitoksen kanssa. Myös tieviranomaisien tulisi olla mukana. Maankäyttösuunnitelma, sen toteuttaminen sekä muut kylän asumiseen, infrastruktuuriin ja ympäristöön liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet liitetään kylän kehittämissuunnitelmaan.

Kehittämissuunnitelma kootaan kylä uudistusohjelmaksi, jossa esitetään kaikki kylä uudistuksessa tehtävät kehittämistoimenpiteet, toteuttamisaikataulu, toteuttajat sekä kustannukset ja niiden rahoitus. Sekä kyläläisten että kunnan on hyväksyttävä uudistusohjelma. Se toimitetaan myös maakunnan liittoon sitoutumisvaiheen valmisteluja varten.

2.3.4 Sitoutumisvaihe

Maakunnan kylä uudistustyöryhmä käsittelee ja hyväksyy kylien uudistusohjelmat. Se tekee hyväksytyjen uudis-

tusohjelmien perusteella esityksen valtionhallinnon eri piiriviranomaisten kylä uudistukseen varattujen määrärahojen käytöstä. Päätökset varojen käytöstä tekevät viranomaiset kuitenkin itse.

Kylä uudistusohjelman toteuttajien ja rahoittajien osuuk-sien lopullisesti selvittyä kylä uudistustyöryhmä laatii uudistuksen toteuttamisesta ohjelmiasopimuksen. Ohjel-masopimus on alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/93) 5 §:n mukainen sopimus sovellettuna kylä uudistuksen tarpeisiin. Sopimuksen osapuolina ovat kaikki kylä uu-distusohjelman mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen sitoutuvat tahot: maakunnan liitto, uudistusta rahoit-tavat ja toteuttavat piiriviranomaiset, kunta sekä kylä alueen maanomistajat.

2.3.5 Toteuttamisjakso

Kun kaikki kylä uudistuksen toteuttamisesta vastaavat tahot ovat ohjelmiasopimuksessa sitoutuneet osuuteensa suorittamiseen, edellytykset uudistuksen toteuttamiselle on luotu ja varsinainen toteuttamisjakso voi alkaa. Eri tahot toteuttavat uudistusohjelman mukaiset hankkeensa. Maanomistajat, kunta ja maanmittaustoimisto huolehtivat maankäytön järjestelyistä. Kunnan eri sektorit toteut-tavat suunnitellut uudistukset palvelujen järjestämis-esä. Maaseutuelinkeinopiiri, työvoimaviranomaiset ja KTM:n yrityspalvelun piiritoimisto auttavat uudet yrittäjät alkuun. Kunta ottaa kylän asuntorahaston avustusten ja lainoituksen kohteekseen. Tieviranomaiset toteuttavat omat hankkeensa jne.

Jokainen uudistusohjelmaan kuuluva hanke toteutetaan sille suunnitellun aikataulun mukaisesti. Hankkeiden kesto vaihtelee, mutta pääosiltaan ne suoritetaan noin viiden vuoden toteuttamisjakson aikana.

3 MAANKÄYTTÖKYSYMYSTEN MERKITYS JA ONGELMAT KYLÄUUDISTUKSESSA

Maankäyttökysymyksillä on suuri merkitys kylä uudistuksissa. Uudistusten tavoitteisiin pääsemiseksi, uusien asukkaiden ja yrittäjien saamiseksi kyliin, tarvitaan myös maata, sen käyttöä ja omistusta koskevia järjestelyjä. Maahan ja maanomistukseen liittyy kuitenkin vahvoja tunnesiteitä, perinteitä ja muita rahassa mittaamattomia arvoja, jotka usein tekevät maankäyttöön liittyvät kysymykset erityisen aroiksi. Jotta maankäytön järjestämiseen liittyvät ongelmat eivät estäisi kylä uudistusten onnistumista, täytyisi niihin löytää kaikkia osapuolia tyydyttävä ratkaisu.

Kylä uudistusten kannalta on olennaista, että uusien asukkaiden ja yrittäjien sijoittuminen kylän keskustan tuntumaan on mahdollista. Tämä taas edellyttää, että tulokkaille on osoitettavissa alueelta sopivia rakennuspaikkoja. Perinteisesti kylä alueelta rakennuspaikkoja on ollut vaikea hankkia, vaikka erilaisissa maankäyttösuunnitelmissa olisikin esitetty rakentamiseen sopivia alueita. Maankäyttösuunnitelmat eivät kuitenkaan ole olleet sitovia eikä niiden toteutumista ole aktiivisesti edistetty. Varsinaisten taajamien ulkopuolinen rakentaminen onkin käytännössä tapahtunut vähitellen, hajanaisena ja suunnittelemattomana. Yleensä on rakennettu sinne, missä sopiva rakennuspaikka on ollut myynnissä ja minne on ollut mahdollista saada rakennuslupa. Tämä rakentaminen ei useinkaan sijoitu eikä ajoitu kylien kehittymistä tai palvelujen säilymistä tukevalla tavalla.

Kylä uudistuksissa maankäyttösuunnitelman laatiminen osana kylän kehittämissuunnitelmaa on tärkeää, jotta asumisen, elinkeinojen, palvelujen, vapaa-ajan sekä tarvittavan huollon alueet saadaan sijoitettua tarkoituksenmukaisesti ja kylän miljööseen sopivalla tavalla. Maankäyttösuunnitelma ei kuitenkaan juuri edistä kylän kehittymistä ja rakentamisen oikeanlaista sijoittumista, jos se jää

vaille oikeusvaikutuksia ja toteuttamiskeinoja. Tämä on huomattu monien tähän mennessä laadittujen kyläsuunnitelmien kohdalla. Kylä uudistuksen maankäyttösuunnitelmalta tuleekin mitä todennäköisimmin vaatia jonkin asteista sitovuutta ja oikeusvaikutuksia, joita vain rakennuslain mukaiset kaavat voivat saada. Tämä voi aiheuttaa ongelmia, sillä maanomistajat tuntevat usein epäluuloja kaavajärjestelmämme mukaisia suunnitelmia kohtaan.

Maankäyttösuunnitelma ei toisaalta kuitenkaan saa olla liian sitova ja joustamaton. Se ei saa velvoittaa kuntaa tarpeettomiin korvaus- ja lunastusmenettelyihin tai toteuttamisinvestointeihin. Suunnitelma ei joustamattomuudellaan saa myöskään estää kylän kehittymistä, jos esimerkiksi tilanne jollain alueella muuttuu tavalla, jota ei suunnitelmassa osattu ottaa huomioon.

Suunnitelmassa kyläalueelle ohjattu rakentaminen ei ole yleensä toteutunut, koska maanomistajilla ei ole ollut halua ja tarvetta myydä sieltä rakennuspaikkoja. Maankäyttösuunnitelman toteutuminen edellyttääkin keinoja, joilla maanomistajien halukkuus rakennuspaikkojen myyntiin lisääntyisi tai joilla alueet saataisiin sellaisen tahon omistukseen, joka pyrkisi myös niiden toteutumisen. Kylä uudistuksen kannalta maankäyttösuunnitelman toteutuminen on ehdoton edellytys, joten maanomistajien jonkinlainen sitoutuminen suunnitelman toteutumiseen on tarpeen ennen kuin yhteiskunta voi suunnata varojaan kylän uudistamiseen.

Jotta maankäyttösuunnitelma saa maanomistajien hyväksynnän, sen olisi oltava heille tasapuolinen eli maanomistajien tulisi saada alueilleen tasapuolisesti rakennuspaikkoja, viheralueita ja vesihuollon ym. tarvitsemia alueita. Tämä ei kuitenkaan ole aina täysin mahdollista suunniteltaessa toimivaa ja viihtyisää kyläympäristöä. Ongelmaan onkin löydettävä ratkaisu korvausten, tilusjärjestelyjen tai muiden keinojen avulla. Myös maan arvon määrittäminen, esimerkiksi tilusvaihdossa, korvaustilan-

teissa tai kunnan hankkiessa maita voi aiheuttaa ongelmia. Olisiko alueen arvo määritettävä maatalousmaan, raakamaan vai rakennusmaan arvon perusteella?

Kylä uudistusjärjestelmä lähtee vapaaehtoisuudesta, jota on noudatettava myös maankäytön järjestelyjen osalta. Kyliä ei voida yhteiskunnan taholta pakottaa kylä uudistukseen. Uudistuksesta saatavien hyötyjen on oltava tarpeeksi suuria ja selviä, jotta kyläläiset itse haluavat olla mukana. Tämä korostuu erityisesti maankäyttökysymysten yhteydessä. Kylä uudistuksen ohjelmiasopimuksen osapuolista maanomistajien osuus on nimenomaan sitoutuminen maankäytön toteutumiseen. Maankäyttökysymyksissä ja koko kylä uudistusjärjestelmässä onkin olennaista, että maanomistajat ovat selvillä uudistuksen tuomista hyödyistä ja siten ovat myös halukkaita sitoutumaan maankäytön järjestelyihin.

On kuitenkin selvää, että maanomistajien tarpeet ja tavoitteet eivät ole samanlaisia. Myös monesta muusta seikasta, esimerkiksi kylän maanomistajien välillä olevista ristiriitaisuuksista, johtuen on epätodennäköistä, että maankäyttökysymyksissä koskaan päästään kaikkia täysin tyydyttävään ratkaisuun. Täydellisen vapaaehtoisuuden periaate joutuu koville esimerkiksi tilanteessa, jossa yhtä lukuunottamatta kaikki maanomistajat ovat yksimielisiä kylä uudistuksen tarpeita vastaavan maankäyttösuunnitelman toteuttamisesta. Maankäyttökysymysten kohdalla voikin osoittautua tarpeelliseksi löytää vapaaehtoisuuden lisäksi myös keinoja enemmistö- tai "pienimman pakon" - periaatteiden noudattamiseksi.

Näille kylä uudistuksen maankäytön järjestämiseen liittyville kysymyksille tulisi löytää ratkaisut. Ratkaisujen täytyisi sisältyä prosessiin, joka johtaa kylän maankäyttösuunnitelmasta kylän asukkaiden ja yrittäjien uudistuvia tarpeita vastaavaan maankäytön toteutumiseen. Prosessin tulisi voida toimia yhtenä kylä uudistusjärjestelmän välineenä uudistusten tavoitteisiin pyrittäessä.

4 MAANKÄYTÖN KEHITTÄMISEN MENETELMISTÄ ERÄISSÄ MUISSA EUROOPAN MAISSA

Seuraavassa on esitetty esimerkkeinä Ruotsissa, Saksassa, Hollannissa ja Ranskassa käytössä olevia maankäyttösuunnitelmien toteuttamiseen sekä maaseudun ja kylien maankäytön kehittämiseen tähtääviä menetelmiä. Ainakin Saksan ja Hollannin käytännöt ovat toimineet välineinä myös EU:n tukemissa kehittämishankkeissa.

Keski-Euroopan malleja pidetään kuitenkin usein melko kalliina, byrokraattisina ja vahvasti poliittiselle päätöksenteolle rakentuvina (MMM 1993, s.1). Niitä ei sellaisenaan tulekaan pyrkiä Suomessa soveltamaan. Monet mallit sisältävät kuitenkin sellaisia hyviä periaatteita ja elementtejä, joiden soveltuvuutta myös Suomen kyläseudistuksiin kannattaisi tutkia.

4.1 Ruotsi

4.1.1 Exploateringssamverkan

Ruotsin laki maanomistajien yhteistyöstä kaavoituksen toteuttamiseksi (ESL = Lag om exploateringssamverkan) tuli voimaan vuonna 1987. Lain tarkoituksena on mahdollistaa detaljikaavan toteutuminen tehokkaasti useamman kiinteistönomistajan alueella. Maanomistajien yhteistyön etuna on paitsi kaavan tehokkaampi toteutuminen myös se, ettei olemassa oleva kiinteistöjaotus sido suunnittelua. Kaavan tarkoituksenmukaisuuteen voidaan näin kiinnittää entistä enemmän huomiota. Yhteistyöllä saadaan myös kaavan mukanaan tuoma arvonnousu jakautumaan tasapuolisesti maanomistajien kesken.

Yhteistyöhön osallistuvat maanomistajat perustavat juridisen yhteisön, oikeushenkilön, joka edustaa maan-

omistajia hanketta toteutettaessa. Maanomistajien keskinäiset suhteet on säännelty yhteisössä, mutta suhteessa ulkopuoliseen maanomistus on ikään kuin yksissä käsissä. Yhteisö voi tehdä sopimuksia esimerkiksi kunnan tai rakennusurakoitsijan kanssa. Lain mukaisia yhteistyön toimenpiteitä ovat esimerkiksi tarvittavan kaavan laatiminen yhteistyössä kunnan kanssa, maan hankkiminen, kiinteistöjaotuksen muuttaminen, rakennusten purkaminen ja yhteisten rakennelmien (tiet, veshuoltoverkosto, leikkikentät ym.) toteuttaminen. Uusien talojen rakentaminen ei sen sijaan kuulu yhteistyön piiriin. Maanomistajien osallistuminen yhteistyöhön on vapaaehtoista, mutta yhteisö voi tietyin edellytyksin lunastaa poisjääneen maanomistajan maat. (Larsson 1991, s.63-64 ja Tuominen 1992, s.21-22.)

Hankkeesta koituvat tuotot ja kustannukset jaetaan yhteisön maanomistajien kesken osuuslukujen suhteessa. Osuusluvut määräytyvät pääsääntöisesti maanomistajien yhteistyöhön käyttämän maan pinta-alan mukaan. Ensimmäisistä pyritään kaavan tuoma rakennusoikeus jakamaan kiinteistöille rakennuskelpoisena maana osuuslukujen suhteessa. Vaihtoehtona on tonttien myynti ja rahojen jakaminen osuuslukujen suhteessa. Jos rakennusmaan jakaminen ei osuuslukujen mukaisesti onnistu, erotus korvataan maanomistajille rahana. (Larsson 1991, s.64-65 ja Tuominen 1992, s.22-23.)

Jotta ESL:n mukainen yhteistyö voi alkaa, kunnan taholta on tultava siihen lähtösignaali esimerkiksi detaljikaavan laatimispäätöksenä. Varsinainen aloite tulee kuitenkin käytännössä yleensä alueen maanomistajilta, jotka tekevät kunnalle ehdotuksen kaavan laatimisesta ja hankkeen toteuttamisesta maanomistajien yhteistyönä. Virallisesti menettely alkaa, kun kunta tai alueen maanomistaja hakee erityistä toimitusta kiinteistönmuodostamisviranomaisilta. (Larsson 1991, s.61-62.)

Toimitusmiehen on ensin tutkittava yhteistyön edellytyk-

set, jotka ovat (Larsson 1991 s.62):

- Yhteistyön tarkoitusta ei voida sopivasti muilla keinoin saavuttaa.
- Yhteistyön yksityiselle tai yleisesti aiheuttamat haitat eivät ole suuremmat, kuin hankkeesta mahdollisesti saatava hyöty.
- Yhteistyöalueen maanomistajien enemmistö ei vartenotettavin perustein vastusta yhteistyötä.

Jos edellytykset ovat olemassa ja kun tarpeelliset selvitykset on tehty, kiinteistönmuodostamisviranomaisen antaa päätöksen yhteistyön toimeenpanosta. Yhteistyötoimitus jatkuu, kunnes kaikki yhteistyön vaatimat toimenpiteet on tehty. Kun hanke on toteutettu, esimerkiksi kun maa on jaettu rakennuskelpoisiin tontteihin, maanomistajien yhteisö raukeaa. (Tuominen 1992, s.22.) Maan myynti ja rakentaminen tapahtuu virallisen yhteistyön ulkopuolella maanomistajien omasta toimesta (Larsson 1991, s.65).

ESL:n mukaisen yhteistyön käyttö on jäänyt vähäiseksi. Yrityksiä yhteistyön toteuttamiseksi on ollut parikymmentä ja niistäkin vain viisi on suoritettu loppuun asti. Syynä on mm. se, että menettelyä pidetään monimutkaisena ja vaikeana soveltaa. Parhaillaan ollaankin selvittämässä mahdollisuuksia lain parantamiseen. (Kalbro 1994, s.191.)

Myös kylä uudistusta ajatellen ESL:n mukainen menetelmä on liian raskas ja byrokraattinen sellaisenaan sovellettavaksi. Lisäksi ESL on laadittu edistämään maankäytön toteutumista lähinnä taajama-alueilla. Kylä uudistuksiin verrattuna rakentamista tapahtuu näillä alueilla yleensä paljon ja maanomistajien odotukset rakentamisen ja maanmyynnin tuomista tuloista ovat suuret.

Ajatuksena ESL on kuitenkin hyvä. Kylä uudistuksissa olisi

myös käyttöä maanomistajien yhteistyölle ja selville pelisäännöille yhteistyön järjestämiseksi. Kylä uudistuksissakin tarvitaan keinoja, jolla mahdollisimman tarkoituksenmukainen maankäyttösuunnitelma saadaan laadittua ja nopeasti toteutettua maanomistussuhteiden sitä estämättä, mutta kuitenkin maanomistajia tasapuolisesti kohdellen.

4.1.2 Fastighetsreglering

Fastighetsreglering on Ruotsissa yleisnimitys sellaisille kiinteistöjen ulottuvuuksia tai rasiteoikeuksia muuttaville toimenpiteille, joissa ei muodosteta uutta rekisteriysikköä. Niiden yhteydessä voidaan myös toteuttaa tiettyjä asianosaisille yhteisiä tie-, kuivatus-, ym. töitä. Edellytyksenä toimituksen suorittamiselle on, että sen avulla saadaan parempi kiinteistöjaotus tai muutoin tarkoituksenmukaisempi maankäyttö ja tästä saatavat hyödyt ylittävät järjestelystä aiheutuneet kustannukset ja haitat. (Tenkanen 1991.)

Aiemmin kiinteistöjen uudelleenjärjestelyjä käytettiin Ruotsissa lähinnä maaseutualueiden kiinteistörakenteen parantamiseksi. Nykyään fastighetsreglering on kuitenkin myös yksi ensisijaisista keinoista sovittaa kiinteistöjaotusta kaavaan ja siten edistää kaavan toteuttamista. (Larsson 1991, s.68.)

Fastighetsreglering on lähinnä Suomen uusjakoa vastaavaa toimitus. Suomessa on myös koettu tarpeelliseksi tutkia uusjaon uudenlaisia käyttömahdollisuuksia, mm. sen soveltuvuutta keinoksi edistää kaavojen toteuttamista.

4.2 Saksa

4.2.1 Flurbereinigung

Flurbereinigung on maaseutualueiden kehittämisessä käytetty kiinteistöjärjestelymenettely. Siihen voidaan ryhtyä, kun se on tarpeen ja tarkoituksenmukainen maa- ja metsätalouden tuotanto- ja työolosuhteiden parantamiseksi sekä yleisesti hyvän maankäytön (Landeskultur und Landentwicklung) edistämiseksi. Sen yhteydessä voidaan tehdä mm. seuraavia toimenpiteitä: (Bundesministerium für Ernährung... 1993, s.9 ja 18-19.)

- tilusjärjestelyjä
- luonnon- ja maisemansuojelutoimenpiteitä
- kylä uudistustoimenpiteitä elin-, asuin- ja työolosuhteiden sekä viher- ja vapaa-alueiden parantamiseksi kylissä
- infrastruktuurin parantamistoimenpiteitä
- toimenpiteitä virkistys- ja vapaa-ajan palvelujen luomiseksi.

Hankkeen vaikutukset ja tarkoituksenmukaisuus selvitetään esisuunnitteluvaiheessa. Näistä sekä suunnitelluista toimenpiteistä, järjestelyalueesta, aikataulusta, kustannuksista ja rahoituksesta kuullaan maanomistajia, viranomaisia sekä muita asiasta kiinnostuneita. Tämän jälkeen osavaltion ylin tilusjärjestelyviranomainen (obere Flurbereinigungsbehörde) tekee päätöksen hankkeen käynnistämisestä. Toteuttamisesta vastaavat paikallinen tilusjärjestelyviranomainen (örtliche Flurbereinigungsbehörde) yhdessä maanomistajien tätä tarkoitusta varten perustaman juridisen yhteisön (Teilnehmergemeinschaft) kanssa. (Bundesministerium für Ernährung... 1993, s.18-

21.)

Hankkeen toimituskustannukset (Verfahrenskosten) eli suorittavan viranomaisorganisaation henkilö- ja muut kulut maksaa osavaltio. Maanomistajien yhteisö vastaa yhteistä tarvetta varten rakennettavien alueiden toteuttamiskustannuksista (Ausführungskosten). Se voi saada valtiolta tai osavaltiolta tätä tarkoitusta varten tukea tai lainaa. Kustannukset jakaantuvat maanomistajien kesken pääsääntöisesti heidän järjestelyissä saamiensa alueiden arvon suhteessa. (Bundesministerium für Ernährung... 1993, s.32.)

Flurbereinigung on Saksan maaseudun ja kylien kehittämisessä paljon käytetty menettely. Sen ongelmana on kuitenkin mm. hankkeen pitkä kesto. Se voi kestää jopa kymmeniä vuosia. Menettelyn nopeuttamista ja yksinkertaistamista onkin vaadittu. Lisäksi hankkeen suorittamisen käytännöt ovat muuttumassa. Viranomaisten käyttämästä teknistaloudellisesta asiantuntijavallasta ollaan siirtymässä kohti viranomaisten roolia maanomistajien ja muiden asianosaispiirien tarpeiden ja toiveiden toteuttajana ja sovittelijana. Suunnitteluvastuu on siirtymässä asianosaisille. Hankkeen sosiaalisten ja ympäristöllisten vaikutusten huomioon ottaminen on myös selvästi noussut teknistaloudellisten vaatimusten rinnalle. (Viitanen 1994.)

Flurbereinigung on lähinnä Suomen uusjakoa vastaava toimitus Saksassa. Uusjakoon verrattuna Flurbereinigungin käyttömuodot ovat kuitenkin paljon moninaisemmat. Kuten edellä kappaleessa 4.1.2 Ruotsin vastaavan toimituksen yhteydessä todettiin, myös Suomen uusjakoa on nähty tarpeelliseksi kehittää uudenlaisia tarpeita vastaavaksi.

Vaikka Saksan ja Suomen maaseutu ja kylät poikkeavat monessa suhteessa toisistaan, molemmissa maissa törmätään kuitenkin samoihin perusongelmiin. Saksassakin pohditaan, miten maaseutu saadaan säilymään elinvoimaisena ja sinne

saadaan uusia työpaikkoja, kuinka kaupunkien laajenemista ja siitä aiheutuvia haittoja voidaan vähentää, kuinka maaseudun peruspalvelut saadaan säilymään tai palautettua jne. (Viitanen 1994). Saksassa saatuja kokemuksia sekä uusjakojen käytöstä maaseutualueiden kehittämisvälineenä että tuhansissa kylissä tehdyistä kylä uudistuksista tulisikin Suomessa käyttää hyödyksi.

Saksan nykyinen Flurbereinigung ei kuitenkaan sellaiseen sovi esikuvaksi uusjaon kehittämisessä kylä uudistuksien välineenä Suomessa. Flurbereinigung on vielä nykyisellään liian byrokraattinen ja pitkäkestoinen sekä saksalaiseen tapaan paljolti viranomaisten asiantuntijavaltaan perustuva. Saksan nykyisten käytäntöjen sijaan uusjakojen ja kylien kehittämisessä tulisikin seurata, miten uudet ajatukset ovat siellä vaikuttamassa kiinteistöjärjestelyjen ja maaseudun kehittämiseen.

4.2.2 Umlegung ja Grenzregelung

Umlegung on tilusjärjestelymenettely detaljikaavan toteuttamisen edistämiseksi. Sen avulla pyritään sovittamaan aikaisempi kiinteistöjaotus kaavaan. Järjestelyalueelta osoitetaan yleisen liikenteen ja pysäköinnin tarvitsemat alueet sekä viheralueet. Muut alueet jaetaan maanomistajille heidän omistamansa maan arvon tai pinta-alan mukaisessa suhteessa. Aloite hankkeeseen ryhtymiseen tulee kunnalta ja se vastaa myös hankkeen läpiviemisestä. Koska kunta lisäksi maksaa kustannukset, sillä on myös oikeus hyödyntää hankkeesta maan arvon nousemisen johdosta saatavia voittoja. (Larsson 1991, s. 40-43.)

Umlegung on Saksassa paljon käytetty menettely. Sitä pidetään tehokkaana ja suhteellisen nopeana. Sen suorittaminen kestää yleensä 2-3 vuotta. Maaseutualueilla Umlegung ja Flurbereinigung voivat olla käynnissä samanaikaisesti: Umlegung varsinaisella kyläalueella ja Flurbereinigung sitä ympäröivillä maatalousalueilla.

Pienempien kylien kohdalla Flurbereinigung yksin on kuitenkin riittävä. (Larsson 1991, s.45 ja 48.) Saksan kyliin verrattaessa kaikki Suomen kylät ovat pieniä. Tämän vuoksi Suomessa tuskin on tarvetta kahdelle eri kiinteistöjärjestelyn menettelylle kyläkeskuksen ja sitä ympäröivien maatalousalueiden maankäytön järjestelemiseksi.

Umlegungin sääntöjä soveltava, mutta yksinkertaisempi menettely on Grenzregelung. Sitä voidaan käyttää, kun pyritään yksinkertaisemmilla maanvaihdolla sovittamaan kiinteistöjaotusta kaavaan ja samalla järjestämään rasiitteja ym. (Larsson 1991, s.47.) Ennen kuin suurempiin kiinteistöjärjestelyihin ryhdytään, tulisi aina myös selvittää, olisivatko yksinkertaisemmat, Grenzregelungin tapaiset menettelyt riittäviä. Suomessa laajan uusjaon sijasta voitaisiin silloin selvittää tilusvaihdolla.

4.3 Hollanti

Hollannin laki maaseutualueiden kehittämistä (engl. The Land Development Act) tuli voimaan vuonna 1985. Lain tarkoituksena on mm: (Ministerie van Landbouw en Visserij... 1988, s.2-3.)

- edistää erilaisia maaseutualueisiin kohdistuvia intressejä
- määritellä maaseutualueiden kehittämisen ja fyysisen suunnittelun välinen suhde
- antaa maakunnalliselle hallintoelimelle päätösvalta sellaisista maaseutualueiden kehittämisprojekteista, joilla pyritään edistämään pääasiassa muita kuin maatalouden tavoitteita.
- tarjota erilaisia mahdollisuuksia osoittaa alueita esimerkiksi virkistyskäyttöön, luonto-

alueiksi tai jonkin julkisen tahon tarpeisiin

- säätää asukkaiden osallistumisen käytännöistä.

Ruilverkaveling (engl. land consolidation) ja herinrichting (engl. land redevelopment) ovat kaksi lain mukaista, maaseutalueiden kehittämiseen tähtäävää menettelyä. Näitä käsitellään tarkemmin seuraavissa kappaleissa 4.3.1 ja 4.3.2.

Nämä Hollannin käytännöt vaikuttavat melko raskailta ja byrokraattisilta sekä turhan viranomaisjohtoaisilta sellaisinaan Suomen kylä uudistuksiin sovellettaviksi. Erityinen laki maaseutualueiden kehittämisestä voisi kuitenkin Suomessakin rakennuslakia, kiinteistönmuodostamista koskevaa lainsäädäntöä sekä muita erillisiä lakeja paremmin edistää ja yhteensovittaa maaseudun uudistuvia maankäyttötarpeita. Samoin sen tapaiselle äänestysmenettelylle kuin ruilverkavelingin yhteydessä on käytössä voisi olla tarvetta myös Suomessa. Tällöin alueen maankäytön kehittämiseen ei aina tarvittaisi kaikkien maanomistajien yksimielisyyttä, vaan maanomistajien enemmistön hyväksyntä olisi riittävä.

4.3.1 Ruilverkaveling

Ruilverkaveling on maaseutualueiden kehittämisen kiinteistöjärjestelymenettely alueilla, joilla muilla kuin maatalouteen liittyvillä maankäyttömuodoilla on vähäinen merkitys. Menettelyllä voidaan kuitenkin maatalouden harjottamismahdollisuuksien lisäksi pyrkiä edistämään luonnon ja maiseman säilymistä ja kehittämistä sekä yleistä virkistys- tai muuta käyttöä. Alueelta voidaan päältäpäin osoittaa enintään 5 % sen jyvitysarvosta teitä ja vesihuoltoa varten tai yleiseen tarpeeseen kuten virkistykseen tai luonnonsuojeluun. (Ministerie van Landbouw en Visserij... 1988, s.6-7.)

Hanketta edeltää sen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten sekä luontoon ja maisemaan aiheuttamien vaikutusten arviointi. Hankkeesta laaditaan esisuunnitelma, jossa esitetään mm. järjestelyalueen nykyinen tila, hankkeen sisältämät toimenpiteet: tilusvaihdot, tie- ja kuivatustyöt, alueiden muuttaminen maatalouskäytöstä luonnontilaan tai johonkin yleiseen käyttöön jne. sekä rahoitussuunnitelma. Esisuunnitelman laatii erityinen maakunnallinen toimikunta yhteistyössä vastaavan keskustoimikunnan kanssa. Jos hanke päätetään toteuttaa, varsinaisen jakoehdotuksen laatii katasterilaitos paikallisen toimikunnan johdolla. (Ministerie van Landbouw en Visserij... 1988, s.16 ja Tenkanen 1991.)

Hankkeen toteuttaminen edellyttää, että se osoittautuu vaikutuksiltaan riittävän kannattavaksi. Toteuttamisesta päättävät alueen maanomistajat ja -vuokramiehet virallisessa äänestyksessä. Hankkeen on saatava enemmistön kannatus joko maapinta-alan tai henkilöiden lukumäärän mukaan laskien. (Ministerie van Landbouw en Visserij... 1988, s.22-23.)

Sopimukseen perustuva ruilverkaveling (engl. land consolidation by agreement) voi tulla kyseeseen, kun on tarpeen järjestellä pienellä alueella muutamien maanomistajien maita. Tällöin maanomistajat tekevät keskenään sopimuksen alueidensa uudelleenjärjestämisestä. Näihin hankkeisiin ei yleensä sisälly tilusvaihtojen lisäksi muita toimenpiteitä. Sopimukseen perustuvaa järjestelyä voidaan käyttää myös valmisteltaessa isompaa kehittämisprojektia. (Ministerie van Landbouw en Visserij... 1988, s.8-9.)

4.3.2 Herinrichting

Herinrichting on kehittämistoimenpide alueilla, joilla maatalouden ohella on merkittävästi muitakin maankäyttömuotoja. Hankkeella pyritään edistämään sekä olemassa

olevia että alueelle mahdollisesti suunniteltuja toimintoja. Maanvaihdot eivät ole välttämättömiä tai ne voivat tapahtua vain osassa hankkeen käsittämää aluetta. Pääpaino on lievemmillä järjestelyillä, maanparannustoilla ja yleistä tarvetta palvelevilla lunastuksilla esimerkiksi virkistyskäyttöä tai maisemansuojelua varten. Käytännössä kuitenkin harvemmin selvittää ilman maanvaihtoja. Enintään 3 % hankkeen käsittämän alueen arvosta voidaan lisäksi osoittaa päältäpäin teitä, vesihuoltoa tai vastaavaa varten. (Ministerie van Landbouw en Visserij... 1988, s.6-7 ja Tenkanen 1991.)

Hankkeen esivaiheet vastaavaat ruilverkavelingin vaiheita. Tässä hankkeen toteuttamisesta päättää kuitenkin maakunnallinen hallintoelin. (Ministerie van Landbouw en Visserij... 1988, s.7.)

4.4 Ranska

Ranskan laissa "La Loi d'orientation agricole du 4 Juillet 1980" on säännöksiä yhdistetystä kiinteistöjärjestelyistä ja yhdyskuntarakentamisesta maaseutualueilla sekä maaseudun kylissä ja pienissä taajamissa. Säännösten tarkoituksena on yhdistää kiinteistöjärjestelyjen ja yhdyskuntarakentamisen prosessit silloin, kun molemmat ovat alueella ajankohtaisia. Näin helpotetaan kumpaakin prosessia. Rakentamiseen tulevien alueen osien arvonnousu pystytään tällöin paremmin jakamaan oikeudenmukaisella tavalla. Alue voidaan myös jakaa selkeästi rakentamiseen tulevaksi maaksi sekä maataloustuotannossa säilyviksi alueiksi ja näiden molempien suunnittelu voi tapahtua samanaikaisesti. (Larsson 1991, 57.)

Alueen maankäytön suunnittelussa jako- ja kaavoitusviranomaiset toimivat yhteistyössä. Alueesta tehdään esiselvitys niin kaavoituksen kuin kiinteistöjärjestelyjenkin näkökulmasta. Erilaisten lausuntojen ja nähtävilläolojen jälkeen alueen rakennettavaksi tulevat

osat rajataan virallisesti. Tämän jälkeen sekä rakennettavien alueiden suunnittelu että maataloustuotannossa säilyvien alueiden kiinteistöjärjestelyt etenevät samanaikaisina. Molempien suunnitelmien nähtävilläolot sekä lopullinen vahvistuminen tapahtuvat myös yhtäaikaan. (Larsson 1991, s.57-58.)

Kaavan mukaiset tontit jaetaan maanomistajille niin pitkälle kuin mahdollista heidän jakoalueeseen kuuluvien maiden suhteessa. Rakennettavien alueiden sijainti ei vaikuta maanomistajien osuuksiin. Jotta alueelle saataisiin tarpeellinen katu- ja vesihuoltotoverkosto, 40-50 % tonttimaista suositellaan luovutettavaksi kunnalle kattamaan kunnallistekniikan rakentamisen kustannukset. (Larsson 1991, s.57-58.)

Kaavoitus- ja maanmittausviranomaisten yhteistyökäytännöt olisivat ehdottomasti tarpeen myös Suomessa. Kylä uudistuksiin tarvittaisiin menettely, jolla maankäytön suunnittelun ja kiinteistöjärjestelyjen prosessit saataisiin yhdistettyä. Tämä nopeuttaisi koko maankäytön järjestelyn prosessia ja edistäisi kylän maankäyttösuunnitelman toteuttamista, koska näin sekä maanomistajien tasapuolinen kohtelu että maataloustuotannon tarpeet pystyttäisiin ottamaan suunnittelun yhteydessä paremmin huomioon.

Ranskan käytäntöihin tulisi tutustua paremmin myös senkin takia, että siellä, Suomen lailla ja esimerkiksi Saksasta poiketen, yksityisten maanomistajien omistusoikeudet ovat perinteisesti olleet vahvoja. Samoin, toisin kuin Saksassa, maankäytön toteuttamisen vastuu on viranomaisten sijaan pääasiassa maanomistajilla. Viranomaisilla on lähinnä valvojan ja kannustajan rooli. (Larsson 1991, s.49 ja 58.)

5 KYLÄUUDISTUKSEN MAANKÄYTTÖSUUNNITELMA

Toisin kuin taajamissa, maaseutualueilla ja maaseudun

kylissä on totuttu rakentamaan pitkälti ilman yhteiskunnan taholta tapahtuvaa suunnittelua. Suunnittelua ja rakentamisen ohjausta on maaseudulla yleisesti vastustettu rakentamisvapautta rajoittavana. Kielteinen suhtautuminen johtuu osaksi myös epäonnistuneista, maaseudulle taajamien ehdoilla tehdyistä kaavoista.

Kylä uudistusta varten tulisi löytää kyliin sopiva maankäytön suunnittelun muoto. Maankäyttösuunnitelmaa tarvitaan, jotta asumisen, elinkeinojen, vapaa-ajan, vesi- ja jätehuollon yms. alueet saadaan sijoitettua sekä kylän kehittymisen kannalta parhaalla tavalla että kylän miljööseen sulautuen. Suunnitelman avulla voidaan lisäksi turvata kulttuurihistoriallisesti ja ympäristöltään arvokkaat kohteet ja alueet. Maankäyttösuunnitelma on kylä uudistuksissa osa kylän kehittämissuunnitelmaa. Sen tehtävänä on siten osaltaan ohjata uudistukseen kuuluvien hankkeiden toteuttamista.

5.1 Kylä uudistuksen maankäyttösuunnitelman ominaispiirteet

Sopivan suunnittelun on lähdettävä kylän kehittämisen tarpeista. Siinä on yhdistyttävä kyläläisten paikallisten olojen asiantuntemus ja oma suunnittelutaito sekä yhteiskunnan suunnitelmalle asettamat vaatimukset. Seuraavassa käsitellään kylä uudistukseen sopivan maankäyttösuunnitelman tarkkuuteen, laatimiseen ja virallisuuteen liittyviä tarpeita ja ominaispiirteitä.

5.1.1 Tavoitteet ja tarkkuus

Kylän maankäyttösuunnitelmalla on pystyttävä tukemaan kylän kehitystä toivotulla tavalla. Lähtökohtana on tällöin pidettävä olemassa olevaa kylä ympäristöä. Tavoitteena tulee olla luonnon antamien mahdollisuuksien ja olemassa olevan rakennetun ympäristön säilyttäminen ja

tasapainoinen hyödyntäminen. (Tarjanne ym.1983, s.25-27.)

Suunnittelun tulee perustua kylä uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Seuraavassa on esitetty joukko tärkeitä kylän maankäyttösuunnitelmalle asetettavia tavoitteita ja suunnitteluperiaatteita (Virtanen 1987, s.10-11). Ne ovat oleellisia myös kylä uudistuksissa.

- Kaikki merkittävät ja tiedossa olevat maankäyttötarpeet on otettava huomioon.
- Uusi asutus on pyrittävä ohjaamaan asumisen kannalta edullisille alueille, mm. kohtuulliselle etäisyydelle kylässä olevista palveluista ja liikenteellisesti edullisille vyöhykkeille.
- Tiestön suunnittelussa on otettava huomioon tieverkon kokonaisrakenne ja uusi asutus olisi pyrittävä sijoittamaan olemassa olevien yksityisten teiden varsille.
- Kylän luonnetta ei suunnitelman avulla tulisi muuttaa muutoin kuin erityispiirteitä korostavaan suuntaan. Arvokkaita miljöökokonaisuuksia on erityisesti suojeltava.
- Suunnitelman ei tulisi aiheuttaa merkittäviä muutoksia maan arvossa; mahdollisten arvonmuutosten tulisi kohdistua maanomistajiin mahdollisimman tasapuolisesti.
- Maatalouden harjoittamisen edut on otettava huomioon.
- Jo olemassa olevat ja toteutettavat vesi- ja viemärihuollon yhteisratkaisut on otettava huomioon ja niiden hyväksikäyttöä pyrittävä tehostamaan.

- Uudisrakentaminen ei saa aiheuttaa maisemallisia tai muita ympäristöhaittoja.
- Uudella rakentamisella tulee kylän asutusta pyrkiä tiivistämään ja maisemallisesti yhtenäistämään.
- Asuinympäristön suunnittelussa tulee korostaa kaupunkimaiselle miljöölle vastakkaisia piirteitä.
- Tarvittaessa tulee esittää rakentamista koskevia suosituksia mm. rakennustavasta ja rakennuksen sijoittamisesta maastoon.

Kylän maankäyttösuunnitelman tarkkuuden on vastattava tarvetta, sillä suunnitelman tarkkuusaste ja sisältö, käytettävän kartan mittakaava sekä työn kustannukset riippuvat toisistaan. Kustannukset nousevat, kun suunnitelman tarkkuusaste kasvaa, sisältö monipuolistuu ja kartan mittakaava suurentuu. (Virtanen 1987, s.15.) Toisaalta kyläuudistuksen vaatiman suunnitelman on oltava jo melko tarkka, koska siinä on tarpeen osoittaa esimerkiksi rakennuspaikkoja ja antaa maisemansuojelullisia ohjeita. Sopiva mittakaava tällä tarkkuudella tehdyille kylän maankäyttösuunnitelmalle voisi olla 1:5 000.

5.1.2 Suunnitelman laatimisesta

Kyläuudistuksen periaatteet kyläläisten osallistumisesta asettavat vaatimuksia suunnittelukäytännölle. Normaali kaavoituskäytäntö, jossa maankäyttösuunnitelman laatii kunnan kaavoittaja tai kunnan palkkaama konsultti ja jossa asukkaiden osallistuminen jää parhaimmillaankin vain kaksisuuntaisen informaation varaan, ei sovi kyläuudistuksiin.

Kylissä edellytykset asukkaiden omaan suunnitteluun ovat

yleensä hyvät. Toisin kuin monet taajamien asukkaat kyläläiset ovat usein asuneet paikkakunnalla pitkään, mahdollisesti jo monien sukupolvien ajan. Heillä on hyvä paikallisten olojen ja kylän ominaispiirteiden tuntemus. Kyläläiset ovat myös tottuneet itse vaikuttamaan ympäristönsä muotoutumiseen rakentamalla, kunnostamalla, istuttamalla ja muokkaamalla kasvillisuutta, myymällä maata muille jne. Heillä on sekä kiinnostusta, näkemystä että perinteitä suunnitella itse ympäristöään. Kylään laadittavaan maankäyttösuunnitelmaan liittyy yleensä myös taajamia vähemmän sellaisia monimutkaisia, esimerkiksi teknisiä, ratkaisuja, joita maallikon on vaikea hallita (Virtanen 1987, s.29).

Kyläläisillä tulee olla aktiivinen suunnittelijan rooli. Täysin omin voimin he eivät kuitenkaan suunnittelusta selviä, vaan tarvitsevat siihen asiantuntija-apua. Maankäyttösuunnitelma tuleekin laatia kyläläisten ja kaa-voittajien yhteistyöllä. Yhteissuunnittelu vaatii paljon kaavoittajalta, sillä hänen on osattava toimia ennemminkin kyläläisiä auttavana asiantuntijana kuin omia ideoitaan toteuttavana suunnittelijana sekä mm. sopeutettava ajankäyttönsä yhteistyön vaatimalla tavalla.

Kylä uudistuksissa maankäyttösuunnitelman laatiminen on kytkettävä tiiviisti yhteen toteuttamisen suunnittelun kanssa. Suunnitelmalla ei itsessään ole juuri merkitystä, ellei keinoja sen toteuttamiseen löydetä. Maankäyttösuunnitelma on osa kylän kehittämissuunnitelmaa. Sen tehtävänä on osaltaan ohjata ja edesauttaa kylä uudistuksen toteutumista. Maankäytön suunnittelu ei siten voi tapahtua irrallaan kylän muun kehittämisen suunnittelusta, vaan yhteistyössä kaikkien niiden tahojen kanssa, joilla on osuutensa kylä uudistuksen eri osa-alueiden toteuttamisessa. Maankäytön ja sen toteuttamisen suunnittelun yhdistäminen on luonnollista myös siksi, että kyläläiset sekä toimivat maankäyttösuunnitelman laatijoina että maanomistajina suunnitelman toteutumismahdollisuudet ovat pitkälti heistä riippuvaisia.

5.1.3 Suunnitelman laatu

Kylien maankäyttösuunnitelmina on laadittu sekä epävirallisia kyläsuunnitelmia että rakennuslain mukaisia virallisia suunnitelmia, kaavoja. Suunnitelman sisällön kannalta virallisuudella ei ole merkitystä. Oli suunnitelma sitten virallinen kaava tai epävirallinen kyläsuunnitelma, se voi sisältää kaikki kylä uudistuksen kannalta tarpeelliset seikat sekä olla tarkkuudeltaan sopiva. Virallisuus ei myöskään vaikuta kyläläisten rooliin suunnitelman laatimisessa. Kaava voidaan laatia epävirallisen suunnitelman lailla kyläläisten asiantuntemukseen ja tavoitteisiin perustuen. Kun suunnitelma on saanut sisältönsä, epävirallisesta suunnitelmasta poiketen kaavaa kuitenkin työstetään edelleen kunnes se saa lopullisen, virallisen muotonsa.

Suurin ero epävirallisen ja virallisen suunnitelman välillä on niiden ohjaus- ja oikeusvaikutuksissa. Epävirallisella suunnitelmalla ei ole juridisia oikeusvaikutuksia. Se toteutuu kyläläisten omien hankkeiden kautta. Sen ohjausvaikutukset perustuvat siihen, että se tarjotun tiedon ja luotujen mielikuvien avulla voi muuttaa kyläläisten ja rakennusvalvontaviranomaisten ajattelua ja asenteita (Tarjanne ym. 1983, s.30). Virallisella kaavalla on epävirallista suunnitelmaa suuremmat mahdollisuudet ohjata maankäyttöä. Sillä on myös kaavan laadusta riippuvia, eriasteisia juridisia oikeusvaikutuksia.

Kylä uudistuksen kannalta on ehdottoman tärkeää, että kylän maankäyttö toteutuu maankäyttösuunnitelmassa osoitetulla tavalla. Uudistusten toteuttaminen vaatii tietyn asteista sitoutumista kaikilta osapuolilta. Tämän vuoksi maankäyttösuunnitelman ohjausvaikutukset eivät voi jäädä pelkästään suositusten varaan. Kaikkien uudistusta toteuttavien osapuolien on voitava luottaa siihen, että suunnitelman mukaiset alueet myös käytännössä toteutuvat. Toteutuminen ei tietenkään riipu vain suunnitelmasta,

mutta oikeanlainen maankäyttösuunnitelma, jolla on selvät, lakiin perustuvat ohjaus- ja oikeusvaikutukset, edistää osaltaan kaikkien kylä uudistuksen osa-alueiden toteutumisesta. Uudistuksissa käytettävän maankäyttösuunnitelman tulisikin siten olla jokin rakennuslakiimme perustuvista kaavamuodoista.

Rakennuslain mukaisista kaavoista tulevat kyseeseen lähinnä rakennus- (kaupunkikunnissa asemakaava) tai osayleiskaava. Kylä uudistuksissa tapahtuva rakentaminen tulee yleensä merkitsemään melko taajaa asutusta, ainakin kylän keskusta-alueilla. Taaja-asutuksen muodostamiseksi edellytetään pääsääntöisesti rakennuskaavaa. Tarjanne ym. ovat kyläenkin osalta todenneet, että "jos kehittäminen tähtää selvästi ja suhteellisen nopeasti toteutuvan taaja-asutuksen luomiseen, on kylän maankäyttöä ohjaamaan laadittava kaupungissa asemakaava ja muissa kunnissa rakennuskaava (1983, s.24)".

Nykyiseenlaiseen rakennuskaavaan liittyy kuitenkin monia piirteitä, jotka tekevät sen käytön kylä uudistuksissa ongelmalliseksi. Ensinnäkin rakennuskaava laaditaan vähintään mittakaavaan 1:2 000, mikä aiheuttaa suuria vaatimuksia kaavan pohjakartalle. Yleensä kylästä ei ole tarpeeksi tarkkaa karttaa. Karttoitus kaavan laatimista varten taas aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia sekä vie aikaa. Vastuu rakennuskaavan toteuttamisesta on kunnalla ja tähän liittyy velvoitteita mm. teiden, vesihuollon ja yleisten alueiden järjestämiseksi. Kylä uudistuksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista asettaa kunnalle näitä, suuriakin investointeja vaativia toteuttamisvelvoitteita eikä myöskään niitä korvaus- ja lunastusvelvoitteita, joita rakennuskaava voi aiheuttaa. Kaupunkikunnissa rakennuskaavan sijaan laaditaan asemakaava, jonka ominaisuudet poikkeavat vielä rakennuskaavaa enemmän kylä uudistuksen tarpeista. Rakennus- ja asemakaavaa paremmin kylä uudistuksen tarpeita tuntuukin vastaavan osayleiskaava.

5.2 Osayleiskaava kylän maankäyttösuunnitelmana

Osayleiskaava on rakennuslain mukainen yleiskaava, joka on laadittu koskemaan vain tiettyä kunnan osaa. Sitä on pidetty sekä sisällöltään että tarkkuudeltaan joustavana kaavamuotona ja sen vuoksi sitä on käytetty paljon myös kyläkaavana. Rakennuslakia uudistettaessa osayleiskaavan merkitystä ja käyttömahdollisuuksia on suunniteltu edelleen laajennettavaksi.

5.2.1 Osayleiskaava kyläkaavana nykyisin

Osayleiskaavan sisältö voi vaihdella yksityiskohtaisesta hyvinkin väljään. Sen hallinnollinen laatimismenettely ja oikeusvaikutukset on kuitenkin selvitetty rakennuslaissa. Tähän perustuu sen soveltuvuus kyläkaavaksi. (Tarjanne ym. 1983, s.23.) Osayleiskaava ei myöskään aiheuta kunnalle asema- ja rakennuskaavan kaltaisia toteuttamisvelvoitteita. Osayleiskaava on yleensä laadittu mittakaavoihin 1:10 000, 1:5 000 tai 1: 4 000.

Nykyisen rakennuslain (370/58) mukaan osayleiskaavoja on kolmen asteisia. Kaavan asteesta riippuvat sen oikeusvaikutukset. I asteen osayleiskaava on kunnanvaltuuston hyväksymä kaava, jota ei alisteta valtion viranomaisen vahvistettavaksi. Sillä ei ole varsinaisia välittömiä maankäyttöön kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Se on kuitenkin kunnan ylimmän päättävän elimen tahdonilmaisu, jonka periaatteita esimerkiksi kunnan rakennusvalvontaviranomaisten tulisi noudattaa.

II asteen osayleiskaava on kunnasta riippuen ympäristöministeriön tai lääninhallituksen vahvistama kaava, jolla on välittömästi rakentamiseen ja muuhun maankäyttöön kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Se sitoo kunnan ja valtion eri viranomaisten maankäyttöön kohdistuvia toimenpiteitä ja on oikeudellisesti ohjeena ryhdyttäessä toimenpiteisiin alueen käytön järjestämiseksi. Siihen

liittyy myös rakennuslain 27.1 §:n mukainen, niin sanottu suhteellinen rakentamisrajoitus. Tämä merkitsee velvollisuutta rakennuslupaa myönnettäessä katsoa, ettei uudisrakentaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen. Eräissä tapauksissa lupa on kuitenkin myönnettävä ellei hakijan haittoja korvata ("rahat tai lupa" -periaate). III asteen osayleiskaavassa voidaan lisäksi antaa erityisiä määräyksiä esimerkiksi rakennuslain 31.1 §:n mukaisesti kieltää yleiskaava-alueella tai sen osalla sellainen rakentaminen, jolla vaikeutetaan alueen käyttämistä yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen.

Pääosa kyliin laadituista osayleiskaavoista on ollut I asteen yleiskaavoja. Vahvistamista ei olla yleensä pidetty tarpeellisena ellei kaava ole sisältänyt erityisiä, esimerkiksi ranta-alueita koskevia, suojelukysymyksiä (Dahlqvist-Solin 1995).

Jos rakentaminen kylässä on niin tehokasta, että se muodostaa taaja-asutusta, rakennuslain 5 §:n mukaan alueelle on laadittava asema- tai rakennuskaava. Osayleiskaavan perusteella lääninhallitus, eräissä kunnissa ympäristöministerö, voi kuitenkin myöntää kylään alueellisen poikkeuslupan tästä taaja-asutuskiellosta. Myös vahvistamaton, I asteen osayleiskaava riittää poikkeuslupan perusteeksi. Alueellinen poikkeuslupa voi tulla kyseeseen yleensä silloin, kun rakentaminen on verrattain vähäistä, lähinnä olemassa olevaan kylärakenteeseen ja tiestöön sopeutuvaa täydennysrakentamista (SM 1983, s.35).

Alueellisia poikkeuslupia on kuitenkin myönnetty varsin vähän. I asteen osayleiskaavan perusteella haettujen alueellisten poikkeuslupien myöntämiselle ei yleensä ole ollut edellytyksiä. Ongelmana ovat olleet mm. vesihuollon järjestäminen sekä maanomistajien tasapuolinen kohtelu. (Dahlqvist-Solin 1995.)

Pääsääntöisesti yksittäisenkin taaja-asutuspoikkeusluvan voi myöntää lääninhallitus tai asetuksilla säädetyissä kunnissa ympäristöministeriö. Rakennuslain 5a §:n mukaan kunnanhallituksella on kuitenkin oikeus myöntää poikkeus taaja-asutuskiellosta kunnanvaltuuston hyväksymässä yleiskaavassa asumiseen varatulla alueella, kun kysymys on yksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamisesta rakennuspaikalle, jolla on ennestään enintään yksi asunto. Tämä poikkeus ei kuitenkaan koske mm. ranta-alueita.

Kunnanhallituksen toimivaltaan kuuluvien taaja-asutuspoikkeuslupien juridiset perusteet eivät eroa lääninhallituksen lupien perusteista. Poikkeusluvan yhtenä perusteena on kaavallinen harkinta. Sen katsotaan olevan kohtuullisella pohjalla esimerkiksi kun kylän osayleiskaavan yhteydessä on tutkittu sopivat rakennuspaikat. Linkolan mukaan erityisesti kyläkeskuksen palvelujen läheisyyteen sijoittuvalle ja niitä tukevalle asutukselle taaja-asutuspoikkeuslupien harkinnassa voidaan olla varsin myönteisiä. (Linkola 1990, s.8.)

Koska kylien kaavoja ei olla yleensä alistettu vahvistettavaksi, niiden toteutuminen on jäänyt riippumaan sekä kunnan viranomaisien että asukkaiden asenteista. Kaavassa osoitettujen rakennuspaikkojen toteutuminen onkin koettu ongelmaksi. Vaikka osayleiskaavassa rakennuspaikat olisi pitkälti sijoitettu maanomistajien toiveiden ja tarpeiden mukaan, rakennuspaine saattaa silti purkautua kaava-alueen ulkopuolella. Maanomistajat eivät usein olekaan olleet halukkaita myymään kaavassa osoitettuja rakennuspaikkoja ulkopuolisille.

Osayleiskaavan ohjaavaa vaikutusta on voitu lisätä kunnan rakennusjärjestyksen rakennuspaikan minimikokoa koskevilla määräyksillä. Kun haja-asutusalueilla rakennuspaikan minimikoko määrätään tarpeeksi suureksi, rakentamispainetta voidaan saada kohdistettua paremmin osayleiskaavoitettuihin kyliin, joissa tästä minimikoosta on mahdollista poiketa. Kylien osayleiskaavoitusta yhdessä

rakennusjärjestyksen määräysten kanssa pidetäänkin tällä hetkellä parhaiten tarkoitustaan vastaavana keinona haja-asutusalueiden ja kylien rakentamisen ohjaamisessa.

5.2.2 Rakennuslakia uudistettaessa suunnitellut muutokset osayleiskaavan asemaan

Rakennuslakia uudistettaessa esiin tulleet ehdotukset toisivat uusia mahdollisuuksia osayleiskaavan käyttöön. Yleiskaavan merkitystä ollaan ajateltu kasvatettavan. Se ei olisi enää pelkkä suunnitteluväline, vaan sitä voitaisiin käyttää myös rakentamisen ohjaamiseen ilman muuta kaavaa. Kaavojen alistamisesta ollaan myös ajateltu luovuttavan. Kunta voisi siten jatkossa itse päättää, tuleeko yleiskaavasta sitova vai ei.

Hallituksen esitys rakennuslain muuttamisesta (HE 320/94) raukesi. Seuraavassa on kuitenkin käsitelty niitä esityksen kohtia, joilla olisi merkitystä osayleiskaavan käytölle kylä uudistuksissa.

Esityksessä rakennuslain muuttamisesta yleiskaavaa ehdotetaan riittäväksi suunnittelumuodoksi väljän pientalorakentamisen ohjaamiseen. Kunta voisi taaja-asutuskiellon estämättä sallia yleiskaavaan perustuvan väljän pientalorakentamisen. Esityksessä ehdotetaan 5.2 §:ää, jonka mukaan "jo muodostuneella taaja-asutusalueella rakennuslupa voitaisiin myöntää oikeusvaikutteisen yleiskaavan mukaista väljää pientalorakentamista varten, jos yleiskaavassa on niin määrätty (HE 320/94, s.13)." Sopiva yleiskaavan tarkkuus olisi erikseen harkittavissa, mutta siinä tulisi kuitenkin olla osoitettuna rakennuspaikat sekä rakennusten sijoittumisperiaatteet. Lakiesityksessä todetaan, että väljällä pientalorakentamisella tarkoitetaan lähinnä omakotityyppistä rakentamista. Esimerkiksi rivitalojen tai muiden kytkettyjen rakennusten rakentamista ei siis yleensä tällaisena rakentamisena pidettäisi. (HE 320/94, s.13.)

Maaseudun erillisten taaja-asutusalueiden täydennysrakentamista olisi myös tarkoitus helpottaa. Ehdotetun 5.3 §:n mukaan "tällaisilla alueilla, joilla rakentaminen on vähäistä, voitaisiin taaja-asutuskiellon estämättä myöntää lupa jo olevaa asutusta täydentävän, enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen (s.14)." Nämä alueet sekä niille myönnettävien rakennuslupien perusteet tulisi osoittaa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä. Tarvittavat perusteet koskevat lähinnä rakennuspaikan kokoa, mahdollista rakentamistapaa, kunnallisteknisen huollon järjestämistä ja vastaavia seikkoja. Ehdotuksessa huomautetaan kuitenkin, että säännösten soveltamismahdollisuuksiin vaikuttaisi aina myös rakentamisen määrä. (s.14.) Nämä säännökset vastaavat pitkälti nykyisen lain mukaista alueellista poikkeuslupaa, joka olisi uudesta laista poistettu. Tarkoitus olisikin saada poikkeuslupakäytännöt korvautumaan suunnitelmien mukaisilla normaalikäytännöillä.

Lakiesityksen mukaan kunnalla säilyisi edelleen mahdollisuus laatia yleiskaava, jolla ei olisi varsinaisia oikeusvaikutuksia. Tämä kaava vastaisi nykyisen lain mukaista vahvistamatonta yleiskaavaa. Yleiskaavan saamista oikeusvaikutteiseksi olisi kuitenkin yksinkertaistettu. Alistusmenettelyn sijaan kunnanvaltuusto voisi itse päättää kaavan hyväksymisestä oikeusvaikutteisena. Tällöin kaavaan otettaisiin asiasta erillinen määräys. Oikeusvaikutteinen kaava vastaisi nykyisiä alistettuja yleiskaavoja.

5.2.3 Osayleiskaava kylä uudistuksen maankäyttösuunnitelmana

Osayleiskaava vaikuttaisi nykyisistä vaihtoehtoista parhaiten soveltuvan kylä uudistuksen maankäytön suunnittelutarpeisiin. Se voidaan laatia tarkkuudeltaan kylä uudistukseen sopivaksi, esimerkiksi mittakaavaan 1:5 000. Sen sisältö voi kattaa kaiken uudistuksen kannalta

tarpeellisen. Osayleiskaavan laatimiselle kylä uudistuksen vaatimalla tavalla ei myöskään ole esteitä. Kyläläiset voivat siis toimia aktiivisina suunnittelijoina ja toteuttamisen suunnittelu voidaan tehdä yhdessä toimintojen sijoittumisen suunnittelun kanssa. Kaavaan voidaan myös saada riittävät oikeusvaikutukset ilman että se kuitenkaan aiheuttaa kunnalle turhia velvoitteita.

Suunnitellut muutokset osayleiskaavan asemaan parantaisivat sen soveltuvuutta kylä uudistukseen edelleen. Yleiskaavan sitovaksi saaminen rakennuslain muutosehdotuksessa esitetyllä tavalla kunnanvaltuuston päätöksellä olisi kylä uudistuksen kannalta tervetullut. Sitovuus vaikuttaa kylä uudistuksissa tarpeelliselta, mutta nykyisenlainen alistusmenettely sitovuuden saamiseksi on melko raskas. Ehdotuksessa esitetty yleiskaavan asema riittävänä suunnitelmamuotona tietyissä tapauksissa myös taaja-asutuksen muodostamisessa parantaisi myös osayleiskaavan soveltuvuutta kylä uudistukseen.

Täydellisesti kylä uudistukseen sopiva ja uudistuksen kannalta ongelmaton ei kuitenkaan edes lakiesityksen mukainen osayleiskaava olisi. Suurimman ongelman voi tuottaa rakentamisen määrä ja laatu uudistettavissa kylissä suhteessa osayleiskaavan tarkkuuteen ja ohjausmahdollisuuksiin.

Kylän keskeisillä alueilla rakentaminen tulee olemaan melko tiivistä ja todennäköisesti taaja-asutuskynnys ylittyy. Uudistettavissa kylissä rakentamista tulee tapahtumaan myös huomattavasti enemmän kuin yleensä niissä kylissä, joihin osayleiskaavoja on tähän mennessä laadittu. Voikin olla, että esitettyä rakennuslain 5.3 §:ää ei voitaisi kylä uudistukseen soveltaa, sillä ko. kohdassa edellytetään, että rakentaminen alueella on vähäistä. Melko vähäistä rakentamista edellyttää myös nykyinen alueellinen poikkeuslupa.

Esitetyn lainkohdan 5.2 §:n soveltamismahdollisuuksista

kyliin ei myöskään ole varmuutta. Mahdollisuudet riippuvat siitä, voisiko kylä olla lakiesityksen perustelujen mukainen "jo muodostunut taaja-asutusalue (HE 320/94, s.13)." Jos kylä voitaisiin tällaiseksi katsoa, kohta antaisi melko hyvät mahdollisuudet yleiskaavan perusteella tapahtuvaan rakentamiseen kylä uudistuksissa. Tarkoitushan olisi tehdä kohdan vaatima sitova yleiskaava ja kehittää asumista kylissä nimenomaan väljän pientaloasumisen tarpeisiin.

Muu kuin omakotityyppinen rakentaminen detaljikaavan ulkopuolella vaatii poikkeuslupan aina taaja-asutuskynnyksen ylittyessä. Tähän ei olla ehdotettu muutosta rakennuslakia uudistettaessa. Kylä uudistuksissa poikkeuslupia kylän keskeisimmillä alueilla tarvittaisiin siis joka tapauksessa esimerkiksi vanhusten vuokra-asuntorivitaloa sekä joidenkin palvelujen ja yritysten tarvitsemia rakennuksia varten.

Poikkeuslupaa vaativaa rakentamista kylä uudistuksessa suunniteltaessa tulee olla yhteydessä lupaviranomaiseen, nykyisin useinmiten lääninhallitukseen. Näin edellytykset poikkeuslupan saamiselle voidaan selvittää jo suunnitteluvaiheessa. Rakennuslain muutosehdotuksessa poikkeamistoimivalta on ehdotettu siirrettäväksi kunnille, mikä helpottaisi edellytysten selvittämistä.

Vaadittavia edellytyksiä poikkeuslupan saamiseksi on ehdotettu tiukennettaviksi. Edellytyksiä olisivat mm. erityiset syyt sekä se, ettei poikkeamisesta aiheudu huomattavaa haittaa kaavoitukselle tai yhdyskuntateknisen huollon järjestämiselle tai muutoin sopimatonta alueen käyttämistä (HE 320/94 132 §). Nämä edellytykset kylä uudistuksen hankkeiden oletetaan täyttävän jo muutenkin. Mahdollisesti poikkeuslupaa tarvitseva rakentaminen olisi todettu tarpeelliseksi kylän uudistuksen kannalta ja suunniteltaisiin osana kokonaisuutta. Se ei siis voisi haitata kaavan toteuttamista. Kylän yhdyskuntateknisen huollon järjestäminen suunniteltaisiin myös kokonaisu-

tena, johon poikkeusluvan vaatimat hankkeetkin kuuluisivat.

Taaja-asutuskielto ja vaatimukset asema- tai rakennuskaavan laatimisesta perustuvat niiden ongelmien ennakoimiseen, jotka helposti syntyvät suunnittelemattoman taaja-asutuksen yhteydessä. Mm. vesihuolto, maisemalliset haitat ja palvelujen saatavuus voivat muodostua ongelmiksi, joiden korjaaminen jälkikäteen on kallista ja vaikeaa. Kylä uudistuksissa taaja-asutuksen muodostuminen ei kuitenkaan tapahtuisi suunnittelemattomasti. Uudistuksissa päinvastoin pyritään kokonaisvaltaiseen suunnitteluun. Tarkoituksenmukainen maankäyttö ja sen toteuttamisen suunnittelu tapahtuisivat toisiinsa kytkeytyen ja niin tekniset, sosiaaliset kuin ympäristöseikatkin huomioon ottaen.

Asema- ja rakennuskaavaa ollaan lähentämässä toisiinsa. Tulevaisuudessa onkin todennäköisesti odotettavissa näiden kaavamuotojen yhdistyminen. Yksityiskohtaisten kaavojen toteuttaminen ja kaavan mukaisten alueiden infrastruktuurin ylläpito on pitkälti kunnan vastuulla. Tämä onkin tarpeellista kaupunkitaajamissa. Kylä uudistuksissa on kuitenkin tarkoitus säilyttää kylien "kylämyisyys" ja kehittää niitä nimenomaan vaihtoehtona kaupunkimaiselle elinympäristölle ja elämäntavalle.

Kylien suunnittelussa ei tule mennä sellaisiin yksityiskohtaisiin määräyksiin kuin kaupunkitaajamissa on tarpeen. Kylissä ihmisillä tulee olla suurempi vapaus toteuttaa itseään kuitenkin niin, että huolehditaan sekä ympäristön kulttuuri- että luonnonarvojen säilymisestä. Kylän tulee myös olla pitkälti itsenäisesti toimiva yhdyskuntarakenteen yksikkö eikä kuntakeskuksesta riippuvainen lähiö. Tämän vuoksi toiminnallisen ja fyysisen suunnittelun yhdistäminen on kylissä erityisen tärkeää. Maankäyttöratkaisujen on ennen kaikkea palveltava kylän kehittymistä ja oltava sellaisia, että niiden toteuttaminen ja ylläpito voi tapahtua pitkälti kyläläisten omaeh-

toisella toiminnalla. Esimerkkinä voisi mainita vesihuollon yhteisratkaisut sekä päivähoidon, koulun ja vanhusten palveluiden tarvitsemien tilojen yhteiskäyttö.

Näiden kylien ja kaupunkitaajamien tarpeiden erojen vuoksi sekä, koska asema- ja rakennuskaava todennäköisesti yhdistyvät yhdeksi, kaupunkitaajamien tarpeita vastaavaksi rakentamisen ohjausvälineeksi, tuntuukin tarkoituksenmukaiselta kehittää erityisesti kylien tarpeisiin sopivaa kaavamuotoa. Osayleiskaava vaikuttaakin myös tämän takia sopivimmalta kehitettäväksi kylä uudistuksessa tapahtuvan suunnittelun välineeksi.

Vaikka varsinkin rakennuslain muutosehdotuksen mukaisesta sitovasta osayleiskaavasta voitaisiin saada kehitettyä suunnitteluvälineenä kylä uudistuksiin sopiva, suunnitelman toteutuminen säilyy edelleen ongelmana. Oikeusvaikutteisuuden merkitys on lähinnä siinä, että yleiskaavaan vedoten voidaan estää sellainen hanke, joka vaikeuttaisi kaavan toteutumista. Sen sijaan sitovuus ei kuitenkaan aseta millekään taholle velvoitteita varsinaisesti ryhtyä kaavan aktiiviseen toteuttamiseen. Toteuttamisen edistämiseksi tuleekin löytää muita keinoja.

6 OSAPUOLTEN SITOUTUMINEN MAANKÄYTTÖSUUNNITELMAN TOTEUTTAMISEEN KYLÄUUDISTUKSESSA

Maankäyttösunnitelmalla on tärkeä osuus kylän kehittämissuunnitelmassa. Siksi myös maankäytön toteuttamisesta vastaavien tahojen toiminnan merkitys koko kylä uudistuksen kannalta on olennainen. Kylä uudistuksen onnistumiseksi on varmistuttava siitä, että kaikki toteuttajaosapuolet sitoutuvat omaan osuuteensa uudistuksessa. Tämä koskee siis olennaisesti myös maankäyttösunnitelman toteuttajia, sekä yhteiskuntaa että kylän maanomistajia.

Jotta yhteiskunta olisi valmis investoimaan maankäyttösunnitelman toteuttamisen hankkeisiin, sen täytyy

saada varmuus siitä, että maanomistajat toimivat sovitulla lailla eivätkä investoinnit näin jää turhiksi. Luonnollisesti maanomistajat puolestaan haluavat olla varmoja, että yhteiskunta myös kohdistaa sovitulla lailla voimavarojaan kylän kehittämiseen.

Yhteiskunnan ja maanomistajien sitoutuminen maankäyttösuunnitelman toteuttamiseen tapahtuu osana kylä uudistuksen ohjelasopimusta. Muiden kylä uudistuksen hankkeiden lailla myös maankäytön toteuttamiseen tähtäävien toimien käynnistyminen edellyttää siis kaikkien toteuttajaosapuolien välisen sopimuksen syntymistä. Toteuttamisen vaihtoehtoja on käsitelty tarkemmin luvussa 7.

6.1 Yhteiskunnan sitoutuminen

Yhteiskunnan taholta maankäyttösuunnitelman toteuttamiseen sitoutumista vaaditaan kunnalta sekä niiltä valtion viranomaisilta, joiden tehtävänä on osallistua maankäyttöön liittyviin hankkeisiin. Näitä viranomaisia ovat esimerkiksi tieviranomaiset yleisten teiden kunnostusten osalta sekä vesi- ja ympäristöpiiri (1.3.1995 alkaen alueellinen ympäristökeskus) vesihuoltohankkeiden ja maisemanhoidon osalta. Kunnan eri viranomaisilla on myös tehtävänsä toteuttamiseen liittyvissä hankkeissa. Kunnan osalta olennaista on kuitenkin sitoutuminen maankäyttösuunnitelman virallistamiseen sekä maankäytön toteuttamisen varmistamiseen.

Kylä uudistuksen tarpeisiin sopivimmaksi maankäyttösuunnitelmaksi tuntui edellä osoittautuvan osayleiskaava. Maankäytön toteutumisen edistämiseksi kunnan tärkeänä tehtävänä on siis kylän osayleiskaavan hyväksyminen.

Kaavan hyväksymisen lisäksi kunnan tehtävänä on viime kädessä varmistaa, että rakennuspaikat ja muut alueet ovat todella käytettävissä suunnitelman mukaisiin tarkoituksiin. Kunta toimii varmistajana joko hankkimalla

tärkeimmät alueet itselleen ja sitoutumalla huolehtimaan toteuttamisesta tai sitoutumalla hankkimaan maat ja huolehtimaan toteuttamisesta vasta, jos toteutuminen ei muuten edisty.

Ohjelasopimuksessa kunnan osuutena maankäyttösuunnitelman toteuttamiseen sitoutumisessa olisi siis osayleiskaa-
van hyväksyminen sekä sitoutuminen toimimaan sovitulla tavalla varmistajatahona. Yhteiskunnan osuutena on lisäksi kunnan ja valtion viranomaisten sitoutuminen voimavarojensa käyttämiseen sovitulla tavalla muissa maankäyttösuunnitelman toteuttamiseen tähtäävissä hankkeissa.

6.2 Kyläläisten sitoutuminen

Kylän maanomistajien sitoutuminen maankäytön toteutukseen on kylä uudistuksen ratkaisevia kohtia. Maanomistajien sitoutuminen on välttämätöntä. Heitä ei voida kuitenkaan siihen pakottaa, vaan kylä uudistuksen tuomien hyötyjen on oltava maanomistajille niin selviä, että he kokevat sitoutumisen sen arvoiseksi.

Maanomistajien osana sitoutumisessa on taata se, että maankäyttö heidän alueillaan voi suunnitellulla lailla myös toteutua. Tämä tarkoittaa erityisesti, että halukkaiden muuttajien on todella mahdollisuus hankkia rakennuspaikkoja suunnitelman mukaisilta alueilta. Jo maankäyttösuunnitelman laatimisvaiheessa on sovittava, miten toteuttaminen tapahtuu ja miten maanomistajat siihen sitoutuvat.

Maanomistajat voivat ohjelasopimuksessa sitoutua itse toimimaan maankäytön toteuttajina tai sitten sitoutua esimerkiksi myymään alueita sellaiselle taholle, kuten kunnalle, joka huolehtisi niiden toteuttamisesta. Maanomistajien sitoutuessa itse toteuttamaan alueet toteutumisen varmistamiseksi tarvitaan kuitenkin lisäksi sitou-

mus alueiden myymisestä kunnalle, jos ne eivät tietyn ajan kuluttua ole sovitulla lailla toteutuneet. Lisäksi maanomistajat sitoutuvat ohjelasopimuksessa osuuteensa muissa maankäyttöön liittyvissä hankkeissa sen mukaan kuin suunnittelun yhteydessä on sovittu.

7 MAANKÄYTTÖSUUNNITELMAN TOTEUTTAMISEN KEINOT KYLÄUUDISTUKSESSA

Tavoitteena tulee olla kylän maankäytön toteutuminen maankäyttösuunnitelman mukaisena kohtuullisen ajan kuluessa. Toteuttamiskeinojen päätehtävänä onkin saada alueet sellaista tahojen haltuun, joilla on sekä kiinnostusta että mahdollisuuksia niiden toteuttamiseen. Kylä uudistuksissa varsinainen rakentaminen ei olisi niinkään tämän toteuttajatahon tehtävänä, vaan tärkeintä on, että suunnitelman mukaiset alueet saadaan myytyä edelleen kylään muuttavien uusien asukkaiden ja yrittäjien tarpeisiin.

Kylissä maankäytön toteuttajina tulevat kysymykseen lähinnä kunta ja kylän maanomistajat. Seuraavassa käsitellään kuntaa, maanomistajia ja heidän yhteenliittymäänsä maankäyttösuunnitelman toteuttajina. Lisäksi käsitellään tilusjärjestelyjä apukeinona maankäytön toteuttamisessa.

7.1 Kunta toteuttamisesta vastaavana tahona

Kylä uudistuksen kannalta keskeisten alueiden siirtyminen kunnan hallintaan varmistaisi niiden toteutumisen maankäyttösuunnitelmassa esitetyllä tavalla. Kunta maanomistajana pyrkii varmasti alueillensa suunnittelun maankäytön mahdollisimman nopeaan toteutumiseen. Kun maankäyttösuunnitelma tehdään pääasiassa kunnan omistamille maille, ongelmia ei myöskään synny maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta eri tarpeiden alueita tarkoituksen-

mukaisella tavalla sijoitettaessa.

Kunnan laaja maanomistus sekä uudisrakentamisen ja muiden uudistustoimenpiteiden keskittyminen kunnan omistamille alueille ei kuitenkaan välttämättä edistä kylän oikeanlaista kehittymistä. Uusista alueista tulee helposti selvästi erottuvia ja kylän vanhaan miljööseen sopimattomia. Tästä on olemassa monia esimerkkejä eri puolilla maata kylissä ja pienissä taajamissa. Kyläläisten oma aktiivisuus voi myös helposti loppua uudistustoiminnan tapahtuessa pääasiassa kunnan omistukseen siirtyneillä mailla. Maanomistuksen siirtyminen kunnalle hajottaa lisäksi kylän sosiaalista rakennetta. Kunnan mailta rakennuspaikan ostavien ei ole helppo päästä sisälle kyläyhteisöön. Syntyy helposti kahtiajako: vanhat kyläläiset ja uudet tulokkaat. Kylä uudistuksen tarkoituksena ei myöskään ole kehittää kunnan toteuttamaa, pienen omakotilähiön tapaista asumakylää, vaan toimiva ja monipuolinen kyläyhteisö, jossa uudistukset sopeutuisivat ja tukisivat olemassa olevaa, niin sosiaalista kuin fyysistäkin rakennetta.

Kunnan maanhankinta voi kuitenkin osoittautua parhaimmaksi keinoksi varmistaa maankäyttösuunnitelman toteutumisen. Erityisesti esimerkiksi vanhusten palveluasuntojen tai vuokra-asuntojen toteuttaminen kunnan maille tuntuisi luonnolliselta. Samoin yritystoiminnan saamiseksi kylään kunnan maanomistus voi olla edistävänä tekijänä. Kunnalla ehkä tulisikin olla ainakin jonkin verran maata uudistettavan kylän keskeisimmillä alueilla. Sen maanomistus ei kuitenkaan saisi olla liian suurina yhtenäisinä alueina, vaan ennemminkin pienempinä kokonaisuuksina vanhan rakenteen seassa.

Suurena ongelmana kunnan maanhankinnalle on myös varojen puute. Kunnalla ei ole mahdollisuuksia sitoa varojaan maaomaisuuteen kylässä. Ei ole kuitenkaan tarkoitus, että kunta sitoisi pidemmäksi aikaa varoja kyläalueen maanomistukseen, vaan että se myisi, ainakin pääosan, alueis-

ta edelleen rakennuspaikkoina kylään sijoittuville uusille asukkaille ja yrittäjille. Tulisikin selvittää, olisiko mahdollista kehittää lainoitusjärjestelmä kuntien kylä uudistusta edistävään maanhankintaan.

Maanomistajien haluttomuus myydä maata kyläalueelta voi haitata kunnan maanhankintaa kylä uudistuksissa. Apuna voisi olla kunnan muun maaomaisuuden käyttö vaihtomaana. Kunta voisi myös kylä uudistuksen yhteydessä jo ennen maankäyttösuunnitelman laatimista hankkia maata kyläalueelta ja sen lähistöltä, sieltä mistä sitä parhaiten olisi saatavissa. Maankäyttösuunnitelmaa toteuttavin tilusjärjestelyin pyritäisiin sitten saamaan kunnan omistamat maat kylän kehittämisen kannalta tarpeellisille alueille. Tällä tavalla voitaisiin myös tehostaa kokonaisuudessaan kunnan maaomaisuuden käyttöä. Vaihtomaan käyttömahdollisuudet riippuvat kuitenkin luonnollisesti siitä, kuinka paljon kunnalla on vaihtomaaksi kelpaavaa maaomaisuutta ja millaiset mahdollisuudet sillä on maata sopivilta alueilta hankkia.

Maanomistajien tarpeista ja halusta riippuen kunta hankkisi siis kylä uudistukseen tarvittavia alueita vaihtoehtoisesti ostamalla tai maan vaihdoin. Toisille maanomistajille maan myynti voi tuoda tarvittavia lisätuloja. Sen sijaan monelle aktiiviviljelijälle houkuttelevampi vaihtoehto voi olla maan vaihto, erityisesti jos kyläalueen rakentamiseen tarvittavat alueet arvostetaan vaihdoissa rakennusmaana. Tällöin ne vastaisivat arvoltaan suurempia maa- ja metsätalouskäytössä säilyviä alueita. Jo kylä uudistuksen edellytysten selvitysvaiheessa tulisi selvittää maanomistajien halukkuus maan myyntiin ja vaihtoihin.

Kunnan maanhankinnan on kylä uudistuksissa perustuttava vapaaehtoisuuteen. Kuitenkin voi tulla tilanteita, joissa kylä uudistuksen onnistumisen edellytykset olisivat muuten erinomaiset, mutta uudistus uhkaa kaatua esimerkiksi yhden maanomistajan haluttomuuteen luovuttaa keskeisiä

alueita tarvittavaan käyttöön. Tällaisissa tilanteissa lunastusmenettely voi olla ainoa mahdollisuus. Lunastuksen käyttöä tulisi kuitenkin aina tarkoin harkita ja sitä saisi ehdottomasti käyttää vain viimeisenä "häätäkeinona".

Kunnan ostaessa maita kylä uudistuksen toteuttamisen edistämiseksi ohjelmäsopimuksessa tehtäisiin esisopimus maakaupoista kunnan ja maanomistajien välillä. Kunnan hankkiessa alueita maanvaihdon kunta ja maanomistajat sitoutuisivat tarvittaviin tilusjärjestelyihin ohjelmäsopimuksessa.

Kunnan rooliin maankäyttösuunnitelman toteuttajana liittyy lisäksi maankäytön toteutumisen varmistaminen silloin, kun kunta ei toimi varsinaisena toteuttajatahona. Tällöin on tarpeen pitää kuntaa toissijaisena toteuttajana, varmistajatahona. Kunta sitoutuisi ohjelmäsopimuksessa hankkimaan alueet tiettyyn hintaan sovittuna ajan kuluttua, jos maankäyttö ei ole toteutunut ensisijaisen toteuttajan, yleensä maanomistajien, toimesta.

7.2 Maanomistajien kanssa tehtävät erilliset maankäytösopimukset

Kylän maankäyttöä toteutettaessa voidaan maanomistus säilyttää myös pääosin ennallaan ja edistää toteuttamista maankäytösopimuksin. Kyläläisten kiinnostus uudistuksen läpiviemiseen säilyy varmasti paremmin, kun toiminta tapahtuu kunnan omistamien alueiden sijaan heidän omilla maillaan ja näin mahdollinen maan arvonnousu jää myös heille. Samoin kylän sosiaalinen rakenne säilyy maanomistussuhteiden pysyessä pitkälti ennallaan. Uusien tulokkaiden sulautuminen kyläyhteisöön voi niin ikään olla helpompaa, kun he ostavat rakennuspaikan suoraan kyläläisiltä.

Maankäytösopimuksissa maanomistajat takaisivat alueelleen suunnitellun maankäytön toteutumismahdollisuudet.

Sopimuksiin tarvitaan lisäksi kohta, jossa maanomistajat sitoutuisivat myymään alueet kunnalle tiettyyn hintaan, jos alueet eivät sovitun ajan kuluessa ole toteutuneet. Osa alueista voidaan myös muutenkin myydä kunnan toteutettavaksi.

Maankäyttösopimusten sisällöstä tulisi neuvotella jo maankäyttösuunnitelman laatimisvaiheessa, jotta kaikkien tarpeellisten alueiden toteuttaminen saadaan sopimuksin varmistettua. Sitoutumisvaiheessa maanomistajien osa ohjelmiasopimusta olisi sitten maankäyttösopimusten allekirjoittaminen.

Kylä uudistuksen maankäytön toteuttamiskeinona jokaisen maanomistajan kanssa tehtävillä erillisillä sopimuksilla on kuitenkin ongelmansa. Kaikkien tarvittavien alueiden toteutumisen varmistaminen voi vaatia laajoja neuvotteluja. Maankäyttösopimukset perustuvat täysin vapaaehtoisuuteen. Minkään alueen toteutumiselle suunnitelman mukaisesti ei ole takeita, jos siitä ei olla päästy maanomistajan kanssa sopimukseen.

Kun toteutuminen perustuu erillisiin maankäyttösopimuksiin, maanomistajien tasapuolinen kohtelu on suuri ongelma kylän maankäyttöä suunniteltaessa. Koko kylän kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti sijoitetut rakennuspaikat, tarvittavat vesi- ja jätehuollon alueet, vapaa-alueet ym. harvoin osuvat tasapuolisesti eri maanomistajien maille. Maanomistaja taas tuskin allekirjoittaa maankäyttösopimusta, jossa hänen alueelleen on esimerkiksi rakennuspaikkojen sijaan suunniteltu lähinnä viheraluetta tai jätehuollon tarvitsemia tiloja.

Maankäyttösopimusten käyttömahdollisuudet kylä uudistuksessa tuntuvatkin rajoittuvan sellaisiin mahdollisiin tilanteisiin, joissa maanomistus kylän keskeisillä alueilla on niin sopivasti jakaantunut, että rakennuspaikat saadaan melko tasapuolisesti jaettua maanomistajien kesken. Lisäksi kuitenkin jonkinlaiset tilusjärjestelyt

tai korvausmenettelyt ovat todennäköisesti tarpeen, jotta esimerkiksi tarvittavat huollon alueet saataisiin sijoitettua.

7.3 Maanomistajien perustama yhteisö toteuttamisesta vastaavana tahona

Kunnan maanomistuksen sijaan tai rinnalla maankäyttösuunnitelman toteutumista voisi edistää myös kylän maanomistajien yhteenliittymä. Tämän yhteisön tarkoituksena olisi huolehtia hallussaan olevien, kylä uudistuksen kannalta keskeisten alueiden toteutumisesta, rakennuspaikkojen myynnistä, mahdollisesti myös rakentamisesta jne. Yhteisön osakkaina ovat maanomistajat jakaisivat esimerkiksi rakennuspaikkojen myynnistä saadut tuotot yhteisöön tuomansa maan suhteessa.

Maanomistajien yhteisön toimiessa maankäytön toteuttajana maanomistus säilyisi edelleen kyläläisillä. Tästä koituvia hyötyjä käsiteltiin edellä maankäyttösopimusten yhteydessä. Yhteisö edistäisi kuitenkin yksityistä maanomistusta paremmin maankäyttösuunnitelman toteutumista, koska tulosten ja hyötyjen saaminen jonkin alueen toteuttamisesta olisi yhden maanomistajan sijaan kaikkien yhteisön osakkaiden etu. Toimintojen sijoittamiseksi ja toteuttamiseen sitoutumiseksi ei myöskään tarvita erillisten maankäyttösopimusten lailla monia neuvotteluja eri maanomistajien kanssa. Jatkossa esimerkiksi kylän kehittämiseen liittyvistä asioista päätettäessä ei myöskään välttämättä tarvittaisi kaikkien maanomistajien myötävaikutusta, vaan tietty määräenemmistö yhteisön osakkaista voisi päätöksentekoon riittää.

Yhteisö tulisi perustaa tai sen perustamisesta tulisi ainakin sopia jo ennen maankäyttösuunnitelman laatimista. Ennen kuin maankäyttösuunnitelman laatimiseen ryhdytään maanomistajat olisivat jo luovuttaneet haluamansa osuuden tiluksistaan yhteisön hallintaan tai yhteisön haltuun

tulevat alueet olisivat muuten, ainakin pääosiltaan, jo selvät. Tarpeen mukaan voitaisiin myös ostamalla tai tilusjärjestelyin edistää keskeisten alueiden saamista yhteisön hallintaan. Suunnittelu tapahtuisi sitten pääasiassa yhteisön hallussa oleville tai sen haltuun siirtyville alueille. Näin saataisiin laadittua mahdollisimman tarkoituksenmukainen maankäyttösuunnitelma, koska eri maankäyttömuotojen konkreettisesta sijoittumisesta riipumatta niiden tuotot ja haitat jakaantuisivat kaikille maanomistajille heidän yhteisöön tuomiensa maa-alueiden suhteessa.

Kyläyhteisön perustaminen ja osakkaiden yhteisön hallintaan tuomien maa-alueiden määrä olisi täysin kiinni maanomistajien tahdosta. Etukäteen ei ole tarkkaa tietoa, miten ja kuinka paljon maanomistaja voi yhteishankkeesta hyötyä. Tämän vuoksi maanomistajien haluttomuus luovuttaa maitaan yhteisön päätösvaltaan voikin tuottaa ongelmia.

Yhteisön perustamisvaiheessa tai sen perustamisesta sovittaessa, ennen kuin maankäyttösuunnitelmaa varsinaisesti ruvetaan tekemään, tulisikin määritellä kaikkia maanomistajia tyydyttävät tavoitteet kyläalueen maankäytölle. Samoin tulisi rajata rakentamiselta säästettäväksi esimerkiksi sellaisia peltoja, joita maanomistajat ehdottomasti haluavat säilyttää. Maanomistajien saamat edut yhteisöön osallistumiselle tulisi myös tuoda selkeästi esiin. Suunnittelunhan olisi tarkoitus keskittyä ja rakennettavien alueiden sijoittua pääsääntöisesti yhteisön hallussa oleville tai haltuun tuleville maille. Täten yhteisön ulkopuolelle jääneiden maanomistajien mahdollisuudet saada rakennettavasta maasta tuloja jäisivät pieniksi. Mitä suuremmalla osuudella maanomistaja puolestaan olisi yhteisössä mukana, sitä suuremman osuuden hän myös saisi esimerkiksi rakennuspaikkojen myynnistä tulevista tuotoista.

Kun kylä uudistuksen maankäytön toteutuminen perustuu kyläyhteisön toimintaan, ohjelasopimuksessa yhteisö

vastaisi maanomistajien osuudesta sitoutumisessa. Jos yhteisöä ei ennen ohjelmiasopimuksen tekoa ole perustettu, maanomistajien tehtävänä olisi sitoutua sovittunlaisen yhteisön perustamiseen ja sovittujen maa-alueiden siirtymiseen yhteisön haltuun. Yhteisö sitoutuksi antamaan mahdollisuuden ja edistämään suunnitellun maankäytön toteutumista alueillaan. Tämä tarkoittaa erityisesti alueelle suunniteltujen rakennuspaikkojen myymistä kylään muuttaville. Yhteisö sitoutuksi myös myymään alueensa tiettyyn hintaan kunnalle, jos maankäyttö ei sovittun ajan, esimerkiksi kymmenen vuoden, sisällä ole toteutunut.

Yhteisalue lain mukainen osakaskunta kylä uudistuksen maankäytön toteuttajayhteisönä

Maanomistajien yhteisön toimimiselle tarvitaan selkeät lakiin perustuvat säännöt sekä maanomistajien keskinäisten että yhteisön ja ulkopuolisen tahon välisten suhteiden määrittämiseksi. Yhteisalue laki (758/89) ja sen mukainen osakaskunta voisivat antaa tähän käytännön välineet. Laki koskee kaikkia kahdelle tai useammalle kiinteistölle yhteisesti kuuluvia alueita niiden syntytavasta tai käyttötarkoituksesta riippumatta, mikäli tällaisista alueista ei olla erikseen muuta säädetty (HE 22/89, s.3).

Sekä nykyisen jakolain (604/51) että uuden kiinteistönmuodostamislain (HE 227/94) mukaan saadaan asianosaisten sopimuksesta yhden tai useamman kiinteistön yksityisiä tiluksia käsittävä alue muodostaa yhteiseksi alueeksi, jos se on tarpeellinen asianomaisille kiinteistöille (JakoL. 604/51 113 § ja HE 227/94 132 §). Kiinteistönmuodostamislain perusteluissa todetaan, että tarvetta, jota varten yhteisen alueen muodostaminen tapahtuu, ei olisi laissa rajoitettu (HE 227/94, s.51). Yhteinen alue voidaan muodostaa joko muun kiinteistötoimituksen yhteydessä tai erillisenä toimituksena (HE 227/94 134 §).

Yhteisalue lain mukaan yhteisen alueen osakkaita ovat ne henkilöt, jotka omistavat osakaskiinteistöt. Näiden osakkaiden muodostamaa yhteisöä kutsutaan osakaskunnaksi. Osakaskunnalle kuuluu yhteisen alueen hallintoon ja hoitoon kuuluvista tehtävistä huolehtiminen. Se on oikeustoimikelpoinen, eli voi saada nimiinsä oikeuksia ja tehdä sitoumuksia tehtäviinsä kuuluvia asioita hoitaessaan. Osakkaat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa osakaskunnan velvoitteista. (758/89 3,4 ja 6 §§.)

Toimintaansa varten osakaskunnalle voidaan hyväksyä säännöt. Tällöin sitä kutsutaan järjestäytyneeksi osakaskunnaksi. Osakaskunnan säännöt on alistettava maaseutuelinkeinopiirin vahvistettavaksi. Tämän on vahvistettava säännöt, jos ne ovat lain mukaiset eikä niistä aiheudu vahinkoa osakkaalle. (YhteisalueL 758/89 6 ja 18 §§.)

Osakkaan oikeutta yhteiseen alueeseen, esimerkiksi siitä saatavaa tuottoa jaettaessa, osoittaa osuuden suuruus. Tämän vuoksi myös osakkaan äänimäärä osakaskunnan kokouksessa asioista päätettäessä määräytyy osuuden perusteella. (HE 22/89, s.4.)

Pääsääntöisesti osakaskunnan päätösvaltaa käyttää osakaskunnan kokous (YhteisalueL 758/89 7 §). Yleensä päätösten tekemiseen riittää yksinkertainen äänen enemmistö. Tärkeimmissä päätöksissä vaaditaan kuitenkin, että päätöstä kannattaa vähintään 2/3 äänestykseen osallistuneiden yhteisestä äänimäärästä ja vähintään 1/3 äänestäneistä osakkaista. Näitä tärkeitä päätöksiä ovat asiat, jotka koskevat mm: (YhteisalueL 758/89 15 §.)

- yhteisen alueen tai sen osan myymistä tai vuokraamista viittä vuotta pidemmäksi ajaksi
- yhteisen alueen käyttötarkoituksen pysyvää muuttamista
- osakaskunnan sääntöjen muuttamista

- velan ottamista.

Kylä uudistuksissa maanomistajat sopisivat ennen maankäyttösuunnitelman laatimista yhteisen alueen muodostamisesta ja niistä tiluksista, jotka kultakin maanomistajalta yhteiseen alueeseen liitettäisiin. Samalla sovittaisiin myös tulevan osakaskunnan sääntöjen pääpiirteet. Säännöissä olisi maininta osakaskunnan tehtävästä maankäyttösuunnitelman toteuttamisen edistäjänä sekä maiden myymisestä kunnalle, jos maankäyttö ei toteudu. Sopimuksessa voitaisiin myös sopia maanomistajien osuusluvut heidän yhteiseen alueeseen tuomiensa tilusten arvon perusteella. Vaihtoehtoisesti toimitusinsinööri määräisi osuusluvut yhteistä aluetta muodostettaessa tilusten kokonaisarvojen perusteella.

Ohjelmasuostimusuaiheessa maanomistajat sitoutuisivat hakemaan yhteisen alueen muodostamiseen tähtäävää toimistusta sekä sopisivat kokouksesta, jossa osakaskunnan järjestäytyminen tapahtuu. Maaseutuelinkeinopiiri sitoutuisi vahvistamaan sovittuja pääpiirteitä noudattavat ja muuten lainmukaiset osakaskunnan säännöt.

Yhteisiä alueita ja yhteisalue lain mukaista osakaskuntaa ei olla aiemmin käytetty kylä uudistuksen maankäytön toteuttamisen tapaiseen tarkoitukseen. Sen sijaan esimerkiksi kyläläisten yhteistä vedenottamoaa tai venevalkamaa varten yhteisiä alueita ja osakaskuntaa on perustettu. Näissä yhteiseksi muodostettu alue on melko pieni ja käyttötarkoitus jollain tavalla rajattu. Menettely voikin olla käytännössä monimutkainen ja raskas, kun kyseessä ovat laajemmat ja mahdollisesti erilaisiin tarpeisiin osoitetut alueet. Todennäköisesti onkin tarpeellista pohtia kylä uudistukseen sopivaa maanomistajien yhteistyön muotoa edelleen ja kehittää tarkoitusta varten uudenlainen käytännön menettely.

7.4 Tilusjärjestelyt toteuttamisen edistämiskeinona

Tilusjärjestelyjen tehtävänä kyläuudistuksissa olisi maankäytön toteutumisen edistäminen. Ne voivat toimia apukeinona, jotta maankäyttösuunnitelman mukaiset eri alueet saadaan sopivien tahojen, esimerkiksi kunnan tai kyläyhteisön, hallintaan. Tilusjärjestelyt voivat auttaa myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteuttamisessa, jos suunnitelmaa ei saada laadituksi pääosin yhden tahon hallinnassa oleville alueille.

Kiinteistönmuodostamista koskeva lainsäädäntö on muuttumassa. Uudella kiinteistönmuodostamista koskevalla lailla on tarkoitus mm. väljentää kiinteistöjen muodostamisen edellytyksiä, edistää tilusjärjestelyjen suorittamista sekä yksinkertaistaa ja nopeuttaa toimituksissa noudatettavia menettelyjä. Uusi laki astuu voimaan 1.1.1997. Seuraavassa tarkastellaan tilusjärjestelyjä kyläuudistuksen maankäytön toteutumisen kannalta sen mukaisina kuin ne ovat hallituksen esityksessä kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta (HE 227/94).

7.4.1 Tilusvaihdot

Tilusvaihdon tarkoituksena on parantaa olemassa olevaa kiinteistöjaotusta ja siten edistää rekisteriyksiköiden tarkoituksenmukaista käyttöä. Tilusvaihtoja pidetään käyttökelpoisena tapana poistaa kiinteistöjen käyttöä haittaavia tekijöitä silloin, kun haitat kohdistuvat vain pienelle alueelle. Sen vuoksi toimituksen yleisistä edellytyksistä on haluttu tehdä väljät niissä tapauksissa, joissa maanomistajat ovat yksimielisiä tilusvaihdon tarpeellisuudesta. Tilusvaihto voidaan tehdä, jos omistajat siitä sopivat eikä siitä aiheudu haittaa kiinteistöjärjestelmän selvyydelle tai huomattavaa haittaa tilusvaihtoon osallisen kiinteistön käytölle. (HE 227/94, s.31.) Laissa on säännöksiä myös pakollisesta tilusvaihdosta, mutta niitä ei voida ajatella sovellettaviksi

kylä uudistukseen.

Voimassa olevan jakolain mukaan tilusvaihdossa otetaan huomioon vain vaihdettavien alueiden maapohjan arvot. Muut omistajalta toiselle siirtyvät, alueeseen kuuluvat omaisuusosat korvataan rahalla, sikäli kun niiden arvot eivät vastaa toisiaan. Säännökset on laadittu alueiden maa- ja metsätaloustalouden kannalta. Tilusvaihdon kohteena on usein kuitenkin muukin kuin maa- tai metsätalousalue. Sen vuoksi uuden lain mukaan omistajien niin sopiessa voidaan vaihdossa ottaa huomioon sekä alueen että kaikkien sen omaisuusosien, esimerkiksi puuston ja rakennusten, yhteenlaskettu arvo. Rahakorvausten tarve siten vähenisi. Kyseisen menettelytavan sallimisen odotetaan edistävän tilusvaihtojen käyttöä. (HE 227/94, s.10 ja 30-31.)

Uuden lain säännökset alueiden kokonaisarvon huomioon ottamisesta parantavat myös mahdollisuuksia käyttää tilusvaihtoja kylä uudistuksen maankäyttösuunnitelman toteuttamisen edistämisessä. Halukkuutta kylä uudistuksen tilusvaihtoihin edistäisi lisäksi rakentamiseen suunniteltujen alueiden rakennuspaikka-arvon huomioon ottaminen vaihdoissa. Jos esimerkiksi kunta omistaa kyläkeskuksen ulkopuolelta maata, voitaisiin näin onnistua vaihtamaan pienempiä, rakentamiseen tarvittavia alueita kyläkeskuksesta laajempiin, maataloustalouteen soveltuviin alueisiin kyläkeskuksen ulkopuolelta.

Tilusvaihtojen käyttäminen koko kylä uudistuskylän suunnittelualueen järjestämiseksi voi osoittautua turhan monimutkaiseksi. Se voi vaatia laajaa neuvotteluprosessia maanomistajien välillä, jotta maankäyttösuunnitelmassa osoitetut eri alueet saadaan sellaisten tahojen haltuun, joilla on myös kiinnostusta niiden toteuttamiseen. Tilusvaihdot voisivat kuitenkin soveltua kyliin, joissa maankäyttösuunnitelman toteuttamiseksi järjestelyjä ei tarvittaisi kovin laajalla alueella esimerkiksi jos kyläkeskuksen maanomistus on keskittynyt vain muutamalle maanomistajalle. Lisäksi, kun suunnittelu tapahtuu usean

maanomistajien alueille, tilusvaihdoilla voitaisiin edistää maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutumista erilaisia alueita sijoitettaessa.

Tilusvaihdot perustuisivat omistajien välisiin keskinäisiin sopimuksiin ja vapaaehtoisuuteen. Jos maanomistaja ei ole halukas vaihtoihin, ne jäisivät siltä osin tekemättä. Tämä voikin muodostua esteeksi tilusvaihtojen käytölle kyläuudistuksissa. Varsinkin jos tarvitaan paljon järjestelyjä, tilusvaihdot tuskin ovat riittävä keino. Tuntuu epätodennäköiseltä, että laajan alueen kattavissa järjestelyissä kaikki tarpeelliset vaihdot saataisiin onnistumaan maanomistajien välisillä vapaaehtoisilla sopimuksilla.

Tilusvaihtojen onnistuessa järjestely olisi kuitenkin helppo ja nopea keino edistää maankäytön toteutumista. Sen vuoksi maankäyttösuunnitelmaa laadittaessa tulisikin käydä neuvotteluja maanomistajien kanssa ja selvittää mahdollisuudet ja halukkuus tarvittaviin vaihtoihin. Ohjelmasuunnitelmassa maanomistajat sitoutuisivat hakemaan suunnitteluvaiheessa sovittuja tilusvaihtoja.

7.4.2 Uusjako

Uusjakoa on perinteisesti käytetty vain maatalousmaan järjestelyihin. Sen tarkoituksena on ollut tiluksia uudelleen järjestämällä parantaa maa- ja metsätalouden toimintaedellytyksiä ja alentaa tuotantokustannuksia.

Uuden lain perusteluissa todetaan, että vastaisuudessa uusjaon tavoitteena olisi kiinteistöjaotuksen parantaminen myös siten, että sillä edistetään kaikenlaatuisten kiinteistöjen nykyistä ja odotettavissa olevaa käyttöä. Paitsi maa- ja metsätalousalueilla uusjako tulisi kysymykseen myös muilla sellaisilla alueilla, joilla kiinteistöjaotus mm. kiinteistön muuttuneen tai muuttuvan käytön vuoksi ei vastaa enää nykyajan tarpeita. Uusjako

saataisiin siis suorittaa, jos sillä voidaan parantaa kiinteistöjaotusta ja edistää kiinteistöjen käyttöä. Jos maanomistajat sitä yksimielisesti haluavat, se voidaan suorittaa myös ilman erityisiä edellytyksiä. Yleisenä edellytyksenä vaaditaan kuitenkin aina, että toimituksesta saatavat hyödyt ovat haittoja suuremmat. (HE 227/94, s.32-33.)

Uusjakoa saa hakea tilan omistaja tai osaomistaja. Maanmittaustoimisto voi kuitenkin antaa toimitusmääräyksen ilman hakemustakin, jos uusjaolla voidaan edistää paikkakunnan oloja mm. elinkeinojen elpymisen kautta. (HE 227/94, s.34.)

Uusjaon tarkoituksena on järjestellä mukanaolevien kiinteistöjen tilukset uudelleen omistussuhteita muuttamatta. Jokaisen osakkaan tulee saada jaossa jyvitysarvoltaan sellainen tilusmäärä, joka vastaa hänen jakoon luovuttamiensa tilusten arvoa. (HE 227/94, s.36.) Toimituksessa suoritettavista korvauksista ja kustannuksista asianosaiset vastaavat pääsääntöisesti saamansa hyödyn mukaisessa suhteessa (HE 227/94, s.39).

Jakoalueen laajuus ratkaistaan kussakin tapauksessa erikseen niin, että muodostuu tarkoituksenmukainen kokonaisuus. Uusjaolla on edelleen pääsääntöisesti tarkoitus järjestellä perustuotantoon käytettäviä alueita. Sen takia kokonaan muussa kuin maa- tai metsätalouskäytössä olevan kiinteistön alue tulisi jättää jaettavan alueen ulkopuolelle, jollei kiinteistön omistaja suostu tulemaan jakoon mukaan tai alue ole tärkeä uusjaon tarkoituksen saavuttamiseksi. Jakoon voidaan ottaa myös vain osa kiinteistön alueesta. (HE 227/94, s.34-35.)

Kiinteistön tarkoituksenmukaista käyttöä varten voidaan perustaa toisen rekisteriyksikön alueelle rasite. Rasite voidaan perustaa joko omana toimituksena tai muiden kiinteistötoimitusten yhteydessä. Pysyvänä rasitteena voidaan perustaa mm. oikeus (HE 227/94 154 §):

- talousveden ottamiseen ja johtamiseen sekä vesijohdon ja siihen liittyvien laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen ja käyttämiseen
- viemärijohdon ja siihen liittyvien laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen ja käyttämiseen
- puhelin-, sähkö-, ym. johdon sekä johtoihin liittyvien laitteiden ja rakennelmien sijoittamiseen ja käyttämiseen
- autojen pitämistä, venevalkamaa, laituria, uimapaikkaa ja lastauslaituria varten tarvittavan alueen käyttämiseen
- kiinteistöjen yhteisen lämpökeskuksen tai jätteiden kokoamispaikan sijoittamiseen ja käyttämiseen.

Rasite voidaan perustaa, jos asianosaiset siitä sopivat eikä siitä aiheudu huomattavaa haittaa. Luettelossa viimeksi mainittuja rasitteita lukuunottamatta rasite voidaan myös perustaa ilman sopimusta, jos se on tarpeen uusjaon suorittamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla (HE 227/94 156 §).

Usean kiinteistön yhteinen tarve voidaan usein tarkoituksenmukaisesti tyydyttää myös muodostamalla yhteinen alue. Tällaisia tarpeita voivat olla esimerkiksi vedenottamo, venevalkama, pysäköintipaikka, kiinteistöjen yhteinen leikkipaikka jne. Erilaisia osakaskiinteistölle tarpeellisia yhteisiä alueita voidaan erottaa myös uusjaossa, jos asianosaiset siitä sopivat tai ilman asianosaisten sopimustakin, jos erottaminen on tarpeen tarkoituksenmukaisen jakotuloksen aikaansaamiseksi. Yhteistä aluetta ei kuitenkaan tule erottaa, jos tarve voidaan tyydyttää rasitteella. (HE 227/94, s.50-52.)

Uusjaossa voidaan rakentaa mm. vedenhankinta- ja viemä-

röintilaitteet osakaskiinteistöjen tarpeeseen. Niiden suunnittelu usealle kiinteistölle samanaikaisesti on monesti tarkoituksenmukaista. Ne voidaan tällöin rakentaa yhteiskäyttöiseksi ja näin alentaa kustannuksia merkittävästi. (HE 227/94, s.35.)

Uusjakosuunnitelma sisältää toimitusmiesten ratkaisun siitä, miten uusjako kokonaisuudessaan tulisi suorittaa. Toimitusmiehille on annettu jokseenkin suuri harkintavalta jakosuunnitelman laatimisessa. Tätä on perusteltu sillä, että näin kussakin tapauksessa voidaan saada aikaan mahdollisimman tarkoituksenmukainen kiinteistöjaotus. Jakosuunnitelma on kuitenkin ennen sen vahvistamista esitettävä asianosaisille ja annettava heille mahdollisuus siihen tutustumiseen ja sitä koskevien muistutusten tekemiseen. Toimitusmiesten on käsiteltävä muistutukset ennen jakosuunnitelman vahvistamista. (HE 227/94, s.36-38.)

Uusjakotoimituksen eteneminen on jaettu kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa käsitellään uusjaon edellytykset ja laajuus. Ensimmäinen vaihe päättyy toimitusmiesten päätökseen siitä, suoritetaanko uusjako vai ei. Jos toimitus päätetään suorittaa, samalla päätetään uusjakoalueen laajuus. Asetuksella on tarkoitus säätää tarkemmin uusjaon edellytysten selvittämisestä muun muassa rahoituksen osalta. Uusjaon suorittamista ja jakoalueen laajuutta koskevan päätöksen saatua lainvoiman sitä saadaan muuttaa vain olosuhteiden merkittävän muuttumisen tai muun olennaisen syyn vuoksi. (HE 227/94, s.35.)

Toimituksen toinen vaihe päättyy uusjakosuunnitelman vahvistamiseen. Jakosuunnitelma saa lainvoiman, kun sitä koskeva valitus aika on kulunut umpeen tai kun valitukset on käsitelty. Sen jälkeen kun uusjakosuunnitelma on laillistunut muodostettavien kiinteistöjen ulottuvuus on lopullisesti määritelty ja kiinteistöt ovat rekisteröintikelpoisia. (HE 227/94, s.39.)

Uusjaon käyttäminen kylä uudistuksissa

Lakiehdotuksen perusteluissa uusjaon erityisedellytyksiksi on mainittu mm. kaikenlaatuisten kiinteistöjen käytön sopeuttaminen odotettavissa oleviin käyttötarkoitusten muutoksiin. Nämä edellytykset tuntuisivat antavan mahdollisuuden uusjaon käyttämiseen kylä uudistuksen toteuttamiskeinona. Vaadittava yleinen edellytys ei aiheuta ongelmia, sillä hyötyjen on oltava kustannuksia suurempia myös kylä uudistuksissa.

Uusjakoa ei tähän mennessä olla juuri käytetty kylä alueen rakennusmaan järjestelyn kaltaisissa tilanteissa. Kuten edellä Ruotsin ja Saksan vastaavia toimituksia käsittelevissä kappaleissa 4.1.2 ja 4.2.1 tuli esille, uusjakojen uusia käyttömahdollisuuksia on kuitenkin myös Suomessa koettu tarpeelliseksi tutkia. Tätä varten on mm. perustettu maanmittauslaitoksen KALKE (kiinteistöjen alueellinen kehittäminen) -projekti. Tähän projektiin kuuluvalla Hailuodossa käynnissä olevalla kokeilulla pyritään parhaillaan selvittämään uusjaon käytön edellytyksiä rantakaavan toteuttamisessa ja siihen liittyen rantojen suoje luohjelman ja muun maankäytön yhteensovittamisessa.

Hailuodon kokeilu tehdään voimassa olevan jakolain säännöksiin perustuen, mutta silti ratkaisu uusjaon edellytysten olemassa olostä on myös kylä uudistuksen kannalta mielenkiintoinen. Antaahan se viitteitä siitä, voidaanko uusjako nähdä myös Suomessa keinona paitsi edistää maa- ja metsä talouden tuotantomahdollisuuksia myös yhteensovittaa erilaisia maankäyttötarpeita.

Vaikka uusi kiinteistönmuodostuslaki laajentaa uusjaon käyttötarkoituksia, maa- ja metsä taloustuotannon edellytysten parantaminen säilyy kuitenkin niistä ensisijaisena. Tähän liittyen lakiehdotuksen (HE 227/94) uusjaon edellytyksiä koskevan kohdan sanamuoto voi aiheuttaa esteitä toimituksen käyttämiseen kylä uudistuksessa.

Ehdotetun 67 §:n mukaan uusjako saadaan suorittaa, jos sillä mm. voidaan "parantaa kiinteistöjaotusta ja edistää kiinteistöjen käyttöä." Parempi kiinteistöjaotus on perinteisesti tarkoittanut suurempia ja yhtenäisempiä, maa- ja metsätalouskäytön kannalta tarkoituksenmukaisempia tiluksia. Kylä uudistuksessa on tarkoitus edistää kiinteistöjen käyttöä koko kylän kehitystä edistävällä tavalla. Kylä uudistuksen kannalta tarkoituksenmukainen ja parempi kiinteistöjaotus ei kuitenkaan välttämättä vastaa perinteisiä käsityksiä kiinteistöjaotuksen parantamisesta (Uimonen 1994).

Uusjako saadaan suorittaa myös ilman erityisedellytyksiä, jos alueen kiinteistön omistajat sitä yksimielisesti haluavat. Tämä olisi täysin kylä uudistuksen periaatteita vastaava vaihtoehto ja poistaisi edellytyksiä koskevat ongelmat. Kuitenkin juuri maanomistajien halukkuuteen liittyvät uusjaon käyttömahdollisuuden suurimmat ongelmat, sillä asenteet toimitusta kohtaan ovat hyvin ennakoluuloiset.

Uusjakoa on käytetty akuuteissa riitatilanteissa. Maanomistaja on voinut hakea sitä jopa kostoksi kylä yhteisössä koetusta vastoinkäymisestä. Toimitusta on myös kritisoitu sen kalleudesta ja pitkästä kestosta. (MMM 1993, s.11 ja 30.) Uimonen pitää lisäksi ongelmana toimitusmiesten laajaa harkintavaltaa uusjakoa koskevissa päätöksissä (1994). Uusjakojen kehittämisprojekti näki myös vastuun jakaantuvan kohtuuttomalla tavalla: Viereillepanoa hakevan maanomistajan kannettavana on vastuu prosessista, jonka laajuudesta ja lopputuloksesta ei etukäteen ole tietoa. Maanomistaja ei myöskään voi olla varma, tulevatko ne asiat hoidetuiksi, joiden vuoksi hän toimitusta alunperin haki. (MMM 1993, s.30.) Vaikeus saada maanomistajia, tai erityisten edellytysten täyttyessä edes tarvittavaa yhtä maanomistajaa, hakemaan toimituksen viereillepanoa voikin muodostua ongelmaksi uusjaon käytölle kylä uudistuksissa.

Edellytykset voisivat olla olemassa maanmittaustoimiston ilman hakemusta vireillepanemaan kylä uudistusuusjakoon, erityisesti jos sellaisesta voisi olla määräys jo maankäyttösuunnitelmassa. Pelko uusjaon määrittämisestä vasten maanomistajien tahtoa voi kuitenkin lopettaa halukkuuden koko kylä uudistukseen heti alkuunsa.

Uusjaon kesto on edellytysten ja asenteiden lisäksi ongelmana toimituksen soveltumisessa kylä uudistukseen. Se kestää nykyisellään noin kymmenen vuotta. Kylä uudistuksen kannalta tämä on aivan liian pitkä aika. Kyläläisten into uudistukseen ehtii loppua moneen kertaan ennen kuin pelkkä maankäytön järjestely on tehty ja muihin toteuttamishankkeisiin päästään.

Erityyksi alustusmenettelyt ja maa oikeuskäsittelyt toimituksen ensimmäisen ja toisen vaiheen päätösten yhteydessä ovat pitkittäneet uusjakoa. Alustusmenettely on lakiehdotuksessa poistettu, mutta riitatapauksissa valitukset maa oikeuteen uusjaon edellytyksistä ja laajuudesta päätettäessä sekä jako ehdotusvaiheessa vienevät vastaisuudessaakin aikaa.

Riitaisa uusjako maa oikeuskäsittelyineen ei muutenkaan sovi kylä uudistuksen kuvaan. Edellytyksenä uusjaon käyttöön kylä uudistuksissa olisikin pyrkimys kaikissa vaiheissa niin hyvään yhteistyöhön toimitusmiesten ja maanomistajien välillä, ettei riitatapauksia syntyisi. Tämä edellyttäisi myös toimitusmiehiltä asenteiden muutosta. He eivät saisi ottaa käyttöönään lain heille antamaa laajaa päätösvaltaa, vaan heidän pitäisi toimia ennemminkin maanomistajien välisinä sovittelijoina. Kuten edellä kappaleessa 4.2.1 tuli esille, myös esimerkiksi Saksassa toimituskulttuurin kehittämistä tähän suuntaan on pidetty tarpeellisenä. Vaikka toimitus sujuisi ilman erimielisyyksiä, nykyisenlaista uusjakoa tuskin kuitenkaan saataisiin vietyä läpi alle viidessä vuodessa (Uimonen 1994).

Uusjaon kestoa voi lisätä myös se, että alueelta puuttuu vaadittavan tarkkuinen kiinteistörajakartta. Kyläalueen uusjako vaatii 1:5 000 mittakaavaisen kartan, jota ei vielä läheskään kaikilta alueilta ole. Tarvittavan kartoituksen suorittaminen ei vain vie aikaa vaan lisää myös kustannuksia.

Kylä uudistuksen kannalta uusjaossa on kuitenkin myös monia hyviä puolia, joiden vuoksi sitä, ongelmista huolimatta, voitaisiin kokeilla kylien maankäyttösuunnitelmien toteuttamisen edistämiskeinona. Uusjakoja on luonnehdittu mm. sanoilla alueellinen, kokonaisvaltainen ja osapuoliin nähden yhdenmukainen (MMM 1993, s.17). Kaikkia näitä ominaisuuksia tarvitaan myös kylä uudistuksen toteuttamisessa. Paitsi kiinteistöjen uudelleen järjestämistä uudistuksissa tarvitaan lisäksi monia muita järjestelyjä, joita jo perinteisesti on myös uusjaon yhteydessä tehty. Näitä ovat: tieverkoston järjestäminen, rasitteiden perustaminen, vesihuoltolaitteiden rakentaminen sekä alueiden muodostaminen kiinteistöjen yhteiseen tarpeeseen.

Uusjaon käyttömahdollisuuksia pystyttäisiin vielä lisäämään, jos siihen voitaisiin liittää mahdollisuus vaihtaa tiluksia myös varsinaisen järjestelyalueen ulkopuolelta. Näin voitaisiin esimerkiksi kunnalle antaa osittelun mukaista osuutta suurempi alue kylän keskeiseltä, varsinaiselta järjestelyalueelta ja vastaavasti luovuttava maanomistaja voisi saada korvaavia maa- ja metsätalous-alueita järjestelyalueen ulkopuolelta. Tämän mahdollisuuden Ahllund on esittänyt liitettäväksi taajamien lieve-alueiden tilusjärjestelyihin (Ahllund 1994, s.198), mutta sillä voisi olla käyttöä myös kylä uudistuksissa.

Uusjakoa olisi myös mahdollisuus kehittää nykyistä keveämmäksi ja nopeammaksi. Uusjakojen kehittämisprojektin raportissa todetaan, että pitkäkestoisuus on osaksi johtunut pyrkimyksestä ehdottomaan oikeudenmukaisuuteen ja tarkkuuteen. Syynä ovat olleet kuitenkin myös maanmit-

tauslaitoksen uusjakotoimintaa koskevat strategiavalinnat ja organisaatioratkaisut (MMM 1993, s.17). Kehittämällä toimituskulttuuria joustavammaksi ja lisäämällä toimitusmiesten yhteistyötä asianosaisten kanssa pikkutarkan laintulkinnan sijaan uusjaosta saataisiin ehkä hyvinkin kehitettyä sopiva väline kylä uudistuksiin.

Selvitys kylä uudistuksen uusjaon edellytyksistä, laajuudesta ja tarvittavista toimenpiteistä tulisi aloittaa jo maankäyttösuunnitelman laatimisvaiheessa yhteistyössä suunnittelijoiden kanssa. Näin jakoalue saataisiin rajattua mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti ja maankäyttösuunnitelman vahvistuttua sen toteuttamiseen tähtäävä uusjako saataisiin nopeasti käyntiin.

Kaikkein tärkeintä on kuitenkin vähentää uusjakoihin kohdistuvia ennakkoluuiloja. Paras vaihtoehto kylä uudistusten kannalta olisi, että sitoutumisvaiheessa maanomistajat yhteisellä sopimuksella hakisivat uusjaon vireillepanoa. Vaikka päädyttäisiinkin yhden maanomistajan hakemaan tai maanmittaustoimiston vireillepanemaan toimitukseen, uusjaon pitäisi kuitenkin olla maanomistajien mielestä tarpeellinen ja sopiva väline kylä uudistuksiin. Jos epäluulo uusjakoa kohtaan aiheuttaa epäluuloa koko kylä uudistusta kohtaan, ei uusjakoa uudistuksissa tule käyttää.

7.4.3 Rakennusmaan järjestely

Uutena tilusjärjestelytoimituksena kiinteistönmuodostamislaki tuo rakennusmaan järjestelyn asema- ja rakennuskaava-alueiden toteuttamisen edistämiseksi. Tarkoituksena on kytkeä maanomistusolojen järjestely kaavoitukseen. Järjestelyn avulla kaava voitaisiin laatia ilman maanomistusoloista johtuvia rajoituksia tulevan maankäytön kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi ja kaavoitettu alue saataisiin viivytyksettä kaavan mukaiseen käyttöön. Se mahdollistaisi myös nykyistä tasapuolisemman

maanomistajien kohtelun kaavoituksen yhteydessä. (HE 227/94, s.44.)

Rakennusmaan järjestely saataisiin suorittaa vain sellaisella alueella, jolle ensi kerran on vahvistettu asematai rakennuskaava. Asiallisena edellytyksenä toimitukselle olisi, että sillä edistetään asematai rakennuskaavassa eri käyttöön osoitettujen alueiden kiinteistöiksi muodostamista tai suhteutetaan rakennusoikeuden jakaantumista eri maanomistajien omistukseen. Järjestely saataisiin suorittaa vain silloin, kun siihen on tarvetta alueelle välittömästi odotettavissa olevan rakentamisen vuoksi. Lisäksi vaaditaan, että kaavaan on otettu määräys siitä, että sen toteuttamiseksi voidaan suorittaa rakennusmaan järjestely. Järjestelyn voisi saada vireille kunta tai alueen maanomistaja. (HE 227/94, s.45.)

Rakennusmaan järjestely edellyttää asematai rakennuskaavaa eikä siten ole käytettävissä kyläuudistuksen tarpeisiin. Asema- ja rakennuskaavojen luonteesta johtuen järjestelyssä on lisäksi monia, esimerkiksi kunnan vastuulla olevaan toteuttamiseen ja kunnan haltuun siirtyviin alueisiin liittyviä piirteitä, joita ei olisi edes tarkoituksenmukaista soveltaa kyläuudistuksiin.

Rakennusmaan järjestely sisältää kuitenkin ominaisuuksia, jotka olisivat hyvin käyttökelpoisia myös kyläuudistuksen maankäyttösuunnitelman toteuttamisessa. Maankäytönsuunnittelun ja maanomistusolojen järjestelyn kytkeminen toisiinsa on tarpeen kyläuudistuksissakin. Tilusjärjestelyjä tarvittaisiin myös kyläuudistuksissa maankäyttösuunnitelmassa osoitettujen eri alueiden saamiseksi suunnitelman mukaiseen käyttöön sekä maanomistajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi rakennusoikeutta jaettaessa.

7.5 Yhteenveto maankäyttösuunnitelman toteuttamiskeinoista

Kylä uudistuksen kannalta parhaalta vaihtoehdolta tuntuisi kylän maanomistajien perustama yhteisö maankäytön toteuttajatahona. Kiinteistönmuodostusta koskeva laki yhdessä yhteisäluelain kanssa voisivat antaa käytännön välineet tämän yhteisön perustamiseen. Jatkossa maanomistajien yhteistyön muotoa tulisi kuitenkin kehittää edelleen, entistä paremmin kylä uudistuksen tarpeisiin sopivaksi. Esimerkiksi Ruotsin ESL:n periaatteiden (kappale 4.1.1) soveltamismahdollisuuksia voitaisiin tällöin tutkia.

Ongelmana on maanomistajien tottumattomuus tämän kaltaiseen yhteistoimintaan. Nykyinen ajankohta vaatii kuitenkin uutta ajattelutapaa kaikessa kehittämisessä ja siten aika voisi olla otollinen asenteiden muutoksiin myös maankäyttöyhteistyötä ajatellen. Ilman maanomistajien omaa innostusta kylänsä kehittämiseen tällaista yhteistyötä ei kuitenkaan synny. Edellytyksenä on siis, että maanomistajat näkevät kylä uudistuksen hyödyt ja kokevat uudistuksen tarpeelliseksi.

Tietyissä tilanteissa voidaan myös ajatella erillisten maankäyttösopimusten tekemistä. Jos yhteisön perustamista ei nähdä tarpeellisena ja kylän maanomistus on jakaantunut melko tasaisesti muutamalle keskeiselle maanomistajalle, jotka ovat halukkaita edistämään kylä uudistusta, maankäytön toteutuminen voi onnistua myös maankäyttösopimusten avulla. Sekä maankäyttösopimuksia käytettäessä että maanomistajien yhteisön toimiessa toteuttajatahona kunnan on kuitenkin oltava toteutumisen varmistavana tahona.

Jos maankäytön toteuttamista ei saada sopivalla tavalla maanomistajien tehtäväksi, mutta muuten edellytykset kylä uudistuksen onnistumiselle ovat olemassa, kunta voisi toimia toteuttavana tahona. Kunnan maanhankinta voi olla lisäksi esimerkiksi palvelujen tai yritysten sijoittumi-

sen edellytyksenä, vaikka toteuttajatahona toimisivatkin pääasiassa maanomistajat. Kunta voisi hankkia joitain alueita joko jo ennen maankäyttösuunnitelman laatimista tai ostaa tarvittavia alueita maanomistajilta vasta kylä uudistuksen toteuttamisvaiheessa.

Toteuttajatahosta riippumatta kunnalla on lisäksi kaksi tärkeää tehtävää, jotka vaikuttavat kylän maankäytön suunnitelman mukaiseen toteutumiseen. Nämä ovat: kylän ottaminen huomioon koko kunnan yhdyskuntarakennetta suunniteltaessa sekä kylän markkinoiminen potentiaalisille uusille asukkaille ja yrittäjille.

Tilusjärjestelyt voisivat toimia hyvänä apukeinona kylä uudistuksissa. Niillä voidaan edistää kehittämisen kannalta tärkeiden alueiden saamista sopivien tahojen hallintaan sekä tasata maankäyttösuunnitelmasta johtuvia hyötyjä ja haittoja maanomistajille. Täysin kylä uudistuksen tarpeita vastaava tilusjärjestelyä ei kuitenkaan ole.

Tarvittavat järjestelyt voivat muodostua liian laajoiksi kokonaan vapaaehtoisin tilusvaihdoin hoidettaviksi. Tilusvaihdot olisivat kuitenkin suhteellisen helppo ja yksinkertainen keino järjestellä alueita, jos järjestelyalue on tarpeeksi suppea eikä vaihtoja tarvita kovin paljoa. Niiden riittävyys järjestelykeinona tulisikin aina tutkia.

Kun järjestelyjen tarve on suuri, uusjako olisi lähinnä sopivin toimitus. Sen yhteydessä voitaisiin huolehtia tilusjärjestelyjen lisäksi monista muista kylä uudistuksen vaatimista toimenpiteistä. Uusjakoa ollaan myös parhailaan kehittämässä ja tutkimassa sen mahdollisuuksia vastata uudenlaisiin tarpeisiin. Tätä tulisi käyttää hyväksi myös kylä uudistuksissa, jotta saataisiin mahdollisimman hyvin uudistuksen tarpeita vastaava uusjaon sovellus. Uusjakoon liittyy kuitenkin edelleen ongelmia sen edellytysten, pitkän keston sekä erityisesti siihen kohdistuvien ennakkoaluulojen suhteen.

Rakennusmaan järjestelyä ei voida kyläuudistuksissa käyttää, mutta sen ajatusta maankäytön suunnittelun ja kiinteistöjärjestelyjen yhdistämisestä on ehdottomasti sovellettava. Tähän liittyen myös esimerkiksi edellä kappaleessa 4.4 käsiteltyyn Ranskassa käytössä olevaan menettelyyn kannattaisi tutustua.

Kylät ovat erilaisia. Niiden lähtökohdat uudistuksille, maanomistustilanne, sosiaalinen rakenne ja kokemukset sekä maanomistajien keskinäisestä että kunnan kanssa tehtävästä yhteistyöstä vaihtelevat. Tämän takia ei kyläuudistuksen maankäytön toteuttamiseksi voida, ainakaan ilman käytännön kokemuksia, esittää yhtä oikeaa vaihtoehtoa. Käytettävissä olevista keinoista onkin löydettävä kuhunkin kylään parhaiten sopiva menetelmä.

On myös tärkeää, että kyläuudistuksen pelisäännöt ovat kaikille osapuolille selvät. Maankäyttösuunnitelma on osa kyläuudistuksen kehittämissuunnitelmaa ja sen toteuttamisessa noudatetaan samoja sääntöjä kuin muidenkin uudistuksen osa-alueiden kohdalla. Maankäyttösuunnitelman voimaan astuminen sekä sen mukaisen rakennusoikeuden syntyminen edellyttää siis kaikkien osapuolten sitoutumista suunniteltuun osuuteensa toteuttamisessa. Tämän vuoksi maanomistaja ei esimerkiksi voi ajatella hyötyvänsä yksin mailleen sijoitetusta rakennusoikeudesta ja viime hetkellä kieltäytyä luovuttamasta maitaan yhteisön haltuun.

Riippumatta siitä, vastaako kunta vai vastaavatko maanomistajat toteuttamisesta ja mitä keinoja toteutumisen edistämiseksi käytetään, päämäärä on aina sama: maankäyttösuunnitelman mukaisten alueiden toteutuminen kohtuullisessa ajassa. Kylään muuttamaan halukkaalle uudelle asukkaalle tai yrittäjälle, täytyy voida tarjota sopivalta paikalta rakennuspaikka, jonka kulkuyhteydet ja huollon järjestäminen on suunniteltu, joka voidaan välittömästi lohkoa ja jonne voidaan saada rakennuslupa.

8 MAANKÄYTÖN SUUNNITTELUN JA TOTEUTTAMISEN PROSESSIT KYLÄUUDISTUKSESSA

Kylä uudistusprosessin kulku on esitetty edellä kappaleessa 2.3. Tässä luvussa on tarkoitus kuvata sen osaprosessien, maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen, etenemistä. Luvussa 7 esitetyistä seikoista johtuen yhtä "oikeaa" prosessia ei kuitenkaan voida esittää. Tarpeista ja olosuhteista riippuen maankäytön toteuttamisen toimenpiteet vaihtelevat. Eroista huolimatta prosessit voidaan kuitenkin jakaa kylä uudistuksen koko prosessiin liittyviin päävaiheisiin. Näitä vaiheita on kuvattu yleisesti seuraavassa kappaleessa 8.1.

Kappaleissa 8.2, 8.3 ja 8.4 esitetään esimerkkeinä kolmen erilaisen kylä uudistuksen maankäytön järjestämisprosessin vaiheita ja niihin tarvittavaa aikaa. Voidaan ajatella, että kuhunkin vaihtoehtoon on päädytty esiselvitysvaiheen perusteella. Tässä kuvataan prosessien vaiheita varsinaisen kylä uudistusprojektin käynnistymisen jälkeen. Maankäytön toteuttamisesta vastaava taho ja toteuttamisen edistämisessä käytetyt kiinteistöjärjestelyt vaihtelevat prosesseissa. Esimerkeissä ei ole otettu huomioon riita-tilanteita tai päätöksistä mahdollisesti tehtäviä valituksia, jotka voivat pidentää prosessien kestoaikaa huomattavasti.

Ensimmäisessä tilanteessa maankäytön toteuttaminen varmistetaan maanomistajien kanssa tehtävin erillisin maankäyttösopimuksin. Vapaaehtoisia tilusvaihtoja käytetään apukeinona mahdollisimman tarkoituksenmukaisen ja maanomistajia tasapuolisesti kohtelevan maankäyttösuunnitelman aikaansaamiseksi ja toteuttamiseksi. Toisessa tilanteessa maanomistajien perustama yhteisö vastaa maankäytön toteuttamisesta. Viimeisessä prosessissa kunta toimii toteuttajatahona. Siinä pyritään uusjaon avulla saamaan kunnan jo omistamat ja uudistuksen yhteydessä hankkimat maat sopiville alueille sekä huolehtimaan muista uudistukselle tarpeellisista järjestelyistä.

Maankäytön järjestämisprosessien esimerkkeihin liittyvät kuviot 1-3, joissa on esitetty kyläuudistusprosessin päävaiheet sekä kaavoitus- ja kiinteistöjärjestelyprosessien kulku kyläuudistuksessa. Kuvioissa kyläuudistusprosessin alkamisajankohdaksi on ajateltu vuoden 2000 alkua. Vaaleat palkit kuvaavat prosessien vaiheita ja tummat palkit sekä salmiakkikuviot vaiheeseen liittyviä tehtäviä. Nuolilla yhdistetyt tehtävät ovat riippuvaisia toisistaan.

8.1 Maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen prosessien vaiheet

Kappaleessa 2.3.1 on käsitelty kyläuudistusta edeltävää selvitysvaihetta. Jo tässä vaiheessa tulee pohtia kylään sopivia vaihtoehtoja maankäytön toteuttamisesta vastaavista tahoista sekä toteuttamista edistävistä keinoista. Esiselvitysvaiheessa tulee siten kartoittaa maanomistajien halukkuus yhteisön perustamiseen sekä halukkuus maanmyyntiin tai -vaihtoihin samoin kuin kunnan maanomistustilanne ja mahdollisuudet maan hankintaan. Lisäksi kyläläisten mielipiteet sopivasta toteuttajatahosta sekä tilusjärjestelyjen tarpeista selvitetään.

Kunnalle luovutettavassa selvityksessä tulisi olla jo ehdotus siitä, toimivatko maanomistajat erikseen, heidän perustamansa yhteisö vai kunta maankäytön toteuttajana, sekä arvio tilusjärjestelyjen tarpeesta ja sopivasta järjestelykeinosta. Tässä yhteydessä ilmenneillä maankäytön järjestämiseen liittyvillä seikoilla voi olla suuri merkitys, kun kunta ja maakunnan liitto valitsevat kyläuudistuksiin sopivia kyliä. Kylien valitsemista ja kyläuudistusprojektin käynnistämistä on käsitelty edellä kappaleessa 2.3.2.

Kyläuudistusprojektin käynnistyttyä alkaa suunnitteluvaihe. Kunnanvaltuusto tekee päätöksen osayleiskaavan laatimisesta ja virallinen kaavoitusprosessi alkaa.

Kaavan laatimiseen voidaan ryhtyä, kun tavoitteet kylän kehittämislle on asetettu. Tarvittavat perusselvitykset on tehty jo selvitysvaiheessa. Kaavoitusprosessi noudattaa rakennuslaissa ja -asetuksessa yleiskaavan laatimista koskevia määräyksiä. Kaavoitusprosessin kulku on esitetty mm. kuviossa 1 (sivu 77).

Samaan aikaan kaavan laatimisen kanssa aloitetaan sen toteuttamisen suunnittelu. Tähän sisältyy mm. tarvittavien kiinteistöjärjestelyjen suunnittelu eli kiinteistötoimitusten epävirallinen suunnitteluvaihe. Tätä suunnittelua varten on hyvä tilata maanmittaustoimistolta asian tuntija-apua. Lisäksi on suunniteltava tulevien kiinteistöjen kulkuyhteyksien, vesihuollon, jätehuollon yms. järjestäminen rasitteilla, yhteisillä alueilla tai muuten. Näiden järjestämiseksi tähtäävistä toimituksista on sovittava erikseen, ellei niitä voida tehdä uusjaon tai tilusvaihtojen yhteydessä. Toteuttamisen suunnittelussa on myös neuvoteltava muiden viranomaisten kanssa niiden toimenkuvaan kuuluvista hankkeista. Projektia edeltäneen selvitysvaiheen työ on apuna myös maankäytön toteuttamisen suunnittelussa.

Kaavan laatimiseen ja sen toteuttamisen suunnitteluun tulee varata aikaa lähes vuoden verran. Kesäkauden pitää ehdottomasti sisältyä suunnittelun ajankohtaan. Kaikki osayleiskaavan toteuttamiseen tähtäävät hankkeet kootaan muiden kylä uudistuksen kehittämissuunnitelman osa-alueiden lailla kylän uudistusohjelmaan.

Suunnitteluvaiheen lopussa osayleiskaava asetetaan kuukaudeksi nähtäville ja siitä pyydetään tarpeelliset lausunnot. Tämä voi tapahtua samassa vaiheessa kun kehittämissuunnitelmaa kootaan uudistusohjelmaksi. Ennen kaavan hyväksymistä on käsiteltävä siitä tulleet muistutukset ja lausunnot. Yhden kuukauden tulisi olla tähän riittävä aika, sillä maanomistajien ja tarvittavien viranomaisten kanssa ollaan tehty tiivistä yhteistyötä jo kaavan laadintavaiheessa. Kaavan on oltava valmiina

kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi ennen kylä uudistuksen ohjelm asopimuksen tekemistä.

Osapuolten sitoutuminen osayleiskaavaan sekä sen toteuttamisen vaatimiin järjestelyihin ja hankkeisiin ovat maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen prosessien ne osat, jotka sisältyvät kylä uudistuksen sitoutumisvaiheeseen. Ohjelm asopimuksessa kunnanvaltuusto sitoutuu hyväksymään osayleiskaavan. Lisäksi ohjelm asopimuksessa sitoudutaan kylä uudistusohjelman mukaisiin kaavan toteuttamiseksi tarpeellisiin järjestelyihin ja hankkeisiin.

Ohjelm asopimuksen synnyttyä alkaa toteuttamisjakso. Kunnanvaltuusto hyväksyy osayleiskaavan ja kaava astuu voimaan, kun siitä on kuulutettu. Tämä päättää kaavoitusprosessin. Nykyisen rakennuslain mukaan kaava on vielä alistettava vahvistettavaksi, jos vahvistuksen tuoma sitovuus koetaan tarpeelliseksi. Tämä pidentäisi kaavoitusprosessia parilla kuukaudella.

Toteuttamisjakson alussa maanomistajat myös hakevat sovittuja kiinteistötoimituksia ja virallinen toimitus alkaa, kun toimitusmääräys on annettu. Eri tahot ryhtyvät lisäksi toteuttamaan osuuttaan maankäyttöön liittyvistä hankkeista.

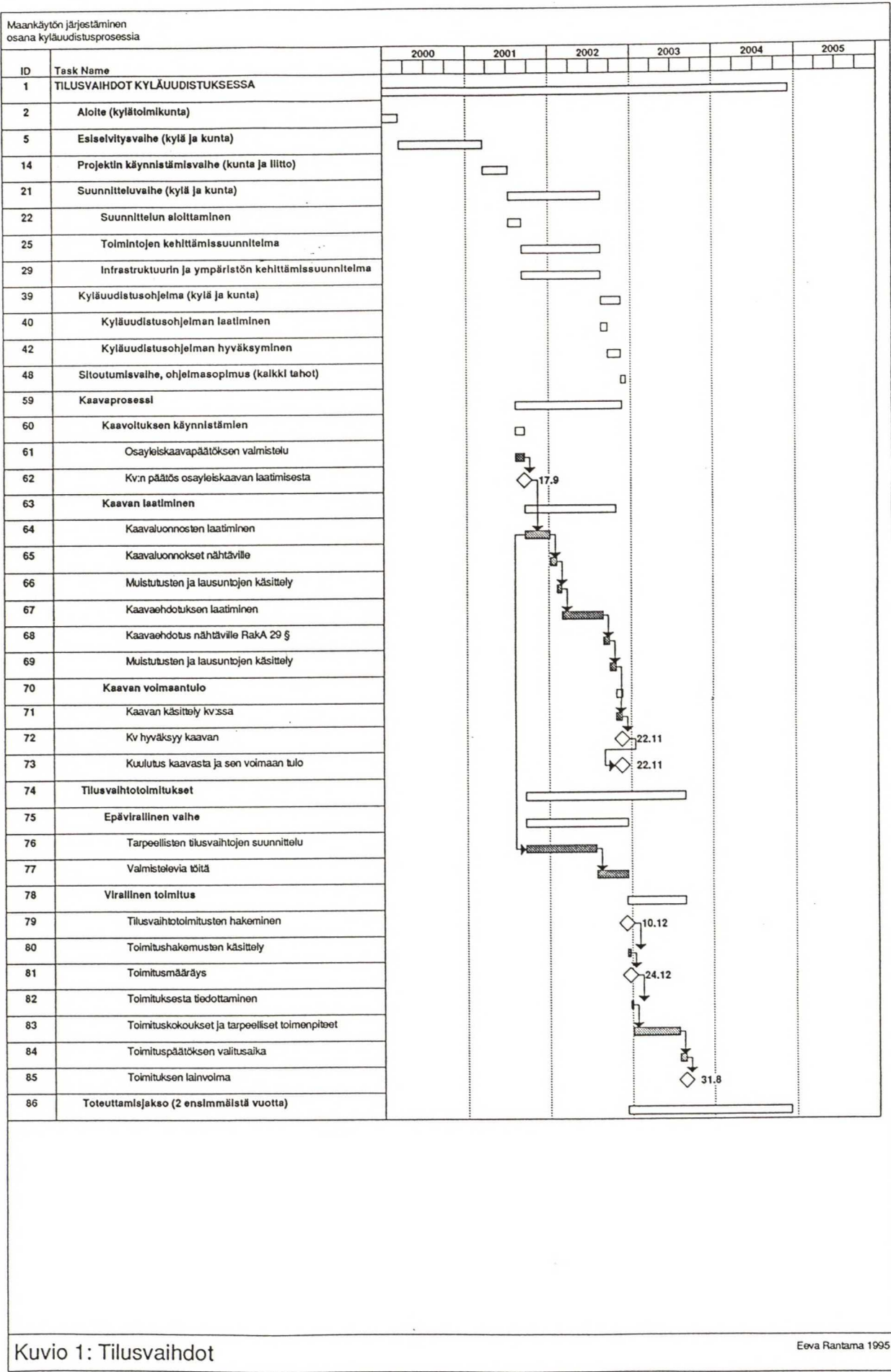
Toteuttamisjakson aikana aloitetaan myös kaavan mukaisten rakennuspaikkojen myynti kylään muuttaville uusille asukkaille ja yrittäjille. Rakennuspaikat lohkotaan ja niille haetaan rakennusluvat. Tarvittaessa haetaan poikkeuslupaa. Suunnitelman mukaiseen rakentamiseen poikkeuslupien edellytykset tulisivat olla olemassa. Ne on selvitetty jo suunnitteluvaiheessa. Uudisrakentaminen toteutuu sitä mukaan kun kylään on tulossa uusia asukkaita ja yrittäjiä.

8.2 Toteuttaminen maankäyttösopimusten ja tilusvaihtojen avulla

Osayleiskaavan toteuttamista edistämään tarkoitettujen tilusvaihtojen suunnittelu aloitetaan kaavan laatimisen kanssa samaan aikaan. (Kuvio 1, sivu 77.) Tässä tilusvaihtotoimituksen epävirallisessa vaiheessa suunnitellaan myös tilusvaihtojen yhteydessä mahdollisesti tehtävät muut järjestelyt, kuten rasitteiden sekä mahdollisten tarvittavien yhteisten alueiden perustaminen sekä kulku-yhteydet. Kaavan laatimisen ja kiinteistösuunnittelun yhteydessä neuvotellaan myös eri maanomistajien kanssa tehtävien maankäyttösopimusten sisältö. Lisäksi suunnitellaan muut maankäytön toteuttamiseen liittyvät hankkeet. Suunnittelu tapahtuu esivaiheessa tehdyn selvityksen pohjalta. Suunnitteluvaiheeseen varataan aikaa lähes vuoden verran.

Siihen mennessä kun kaavaehdotus on valmiina nähtävillä-oloa varten, myös eri maanomistajien kanssa tehtävien maankäyttösopimusten sisältöjen tulee olla selvät. Samoin tarpeellisista tilusvaihtoista sekä muista kiinteistöjärjestelyistä tulee olla sovittu. Kiinteistöjärjestelyjä valmisteleviin töihin voidaan ryhtyä heti, kun järjestelyistä ollaan päästy yksimielisyyteen.

Sitoutumisvaiheessa ohjelasopimuksessa kunnanvaltuusto sitoutuu hyväksymään osayleiskaavan ja hankkimaan tarpeelliset alueet tietyn ajan kuluttua tiettyyn hintaan, jos ne eivät sitä ennen ole sovitulla lailla toteutuneet. Maanomistajat allekirjoittavat maankäyttösopimukset, joihin sisältyy sitoumus maiden myymisestä kunnalle, jos toteutuminen ei ole sovitulla lailla edistynyt. Ohjelasopimuksessa maanomistajat myös sitoutuvat hakemaan sovittuja tilusvaihtoja ja muita kiinteistöjärjestelyjä. Eri tahot sitoutuvat lisäksi muihin sovittuihin hankkeisiin.



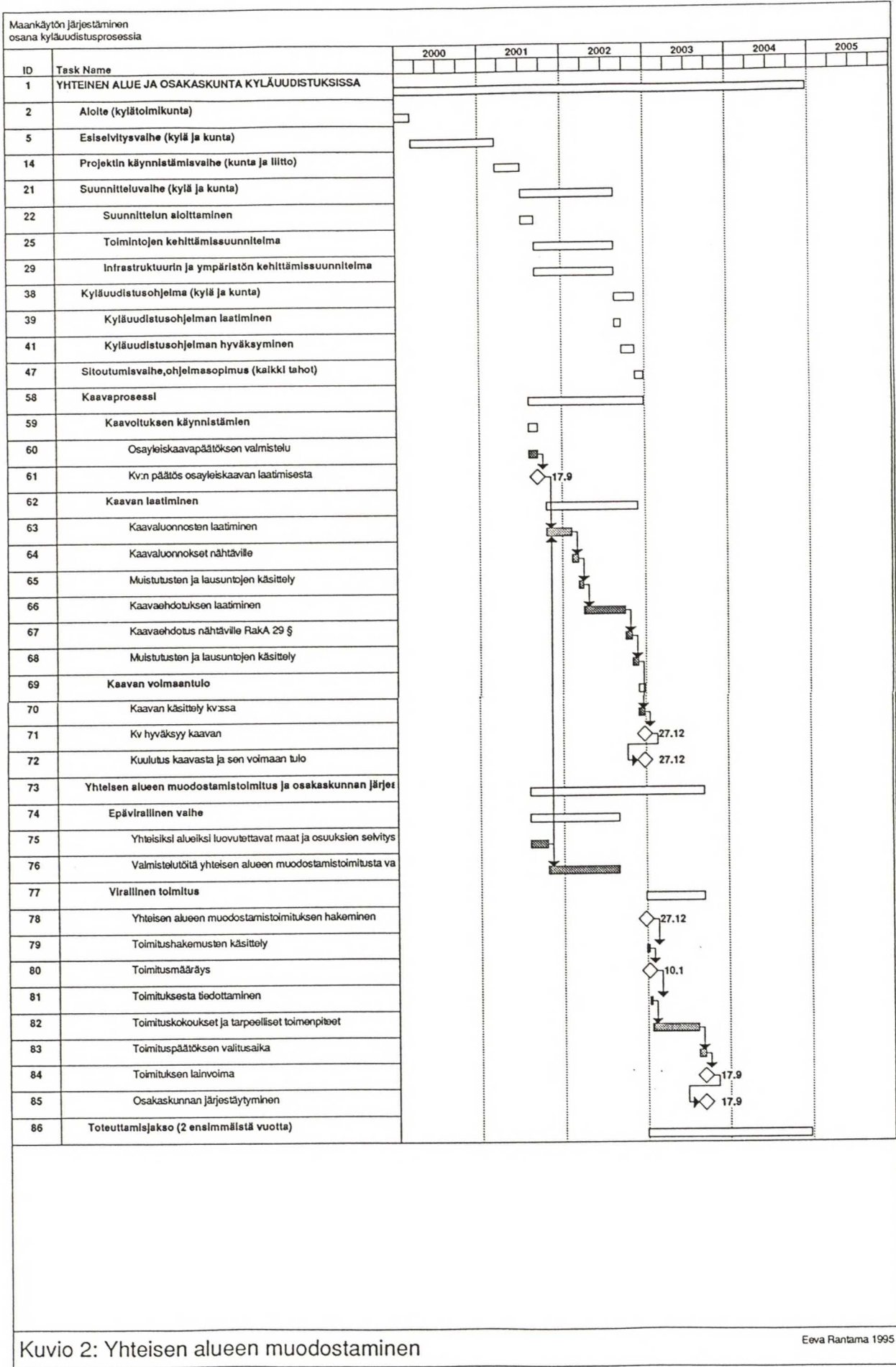
Kuvio 1: Tilusvaihdot

Kiinteistöjärjestelyjen osalta toteuttamisjakso alkaa, kun maanomistajat hakevat tilusvaihtotoimitusta. Toimitusprosessi käynnistyy virallisesti, kun maanmittaustoimisto ottaa toimitushakemuksen käsiteltäväksi, antaa toimitusmääräyksen ja tiedottaa toimituksen alkamisesta. Tilusvaihdot ja muut kiinteistöjärjestelyt on pitkälti suunniteltu jo etukäteen, joten yksi kesäkausi riittää toimituksessa tarpeellisten toimenpiteiden suorittamiseksi. Toimitusta koskevan kuukauden valitusajan kuluttua uudet kiinteistörajat tulevat lainvoimaisiksi. Muihin maankäytön toteuttamiseen kuuluviin hankkeisiin voidaan ryhtyä sitä mukaan kun kiinteistörajat ovat selvät.

Maankäytön suunnittelun ja järjestämisen prosessi maankäyttösopimuksia ja tilusvaihtoja käytettäessä kestää suunnitteluvaiheen alusta kiinteistöjärjestelyjen lainvoimaiseksi tuloon noin kaksi vuotta. Kesäkausien tulee sisältyä sekä suunnittelu- että toimitusvaiheeseen.

8.3 Maanomistajien yhteisö toteuttavana tahona

Maanomistajien yhteisön toimiessa toteuttavana tahona sen hallintaan tulevan alueen rajausta tulee olla ainakin pääosiltaan selvä ennen kuin kaavaa ruvetaan laatimaan. (Kuvio 2, sivu 79.) Suunnitteluvaiheen alkaessa kukin maanomistaja harkitsee, mitä alueita hän tulee yhteiseen alueeseen luovuttamaan. Samaan aikaan on myös selvitetävä maanomistajien tulevien osuuksien suuruus yhteisen alueen tuotoista, koska sillä on suuri merkitys heidän haluunsa luovuttaa alueita yhteisön haltuun. Osuuksien selvitykseen on hyvä käyttää maanmittaustoimiston asiantuntija-apua. Tämä vaihe vie aikaa vähintään pari kuukautta siitä riippuen, kuinka paljon valmisteluja on tehty jo selvitysvaiheessa.



Kuvio 2: Yhteisen alueen muodostaminen

Kun maanomistajat ovat sopineet yhteisen alueen muodostamisesta sekä siihen tulevista alueista, kaavan laatiminen voi alkaa. Samaan aikaan aloitetaan kaavan toteuttamiseen liittyvien järjestelyjen ja hankkeiden suunnittelu. Yhteisen alueen muodostamistoimituksen valmistelutyöt voidaan myös aloittaa. Maanomistajat laativat lisäksi tulevan osakaskunnan säännöt. Tähän suunnitteluun kuluu aikaa lähes vuoden verran.

Ohjelasopimuksessa kunnanvaltuusto sitoutuu hyväksymään kaavan ja hankkimaan yhteisön alueet haltuunsa tietyn ajan kuluttua, jos ne eivät sovitulla lailla ole toteutuneet. Maanomistajat sitoutuvat hakemaan toimitusta yhteisen alueen muodostamiseksi ja sopivat osakaskunnan järjestäytymisestä. Samalla sitoudutaan muihin sovittuihin maankäytön järjestelyihin ja hankkeisiin.

Toteuttamisjakson alkaessa kunnanvaltuusto hyväksyy kaavan ja maankäyttöön liittyviin järjestelyihin ja hankkeisiin voidaan ryhtyä. Maanomistajat hakevat yhteisen alueen muodostamistoimitusta. Virallinen toimitus voi alkaa, kun toimitusmääräys on annettu ja toimituksen alkamisesta on tiedotettu. Koska yhteisen alueen muodostaminen perustuu jo tehtyyn sopimukseen, yksi kesäkausi riittää toimituksen suorittamiseen. Kun toimitusta koskeva valitusaika on kulunut umpeen, yhteinen alue tulee lainvoimaiseksi ja osakaskunta voi järjestäytyä. Tämän jälkeen voidaan ruveta myymään kaavan mukaisia rakennuspaikkoja osakaskunnan alueelta. Suunnitteluvaiheen alusta osakaskunnan järjestäytymiseen kuluu aikaa noin kaksi vuotta.

8.4 Kunta toteuttajatahona ja uusjako

Uusjaon esiselvitykset ja suunnittelu, toimituksen epävirallinen vaihe, aloitetaan kaavan laatimisen kanssa yhtäaikaan. (Kuvio 3, sivu 82.) Samoin aloitetaan niin uusjaon yhteydessä suoritettavien kuin muidenkin maan-

käyttöön liittyvien hankkeiden suunnittelu. Jotta maanomistajat ovat valmiita hakemaan uusjakotoimitusta, tässä suunnitteluvaiheessa tulisi selvittää ne reunaehdot, joiden puitteissa virallinen toimitus tulee suorittaa. Uusjakotoimituksen valmistelutöitä voidaan myös mahdollisuuksien mukaan jo tässä vaiheessa aloittaa.

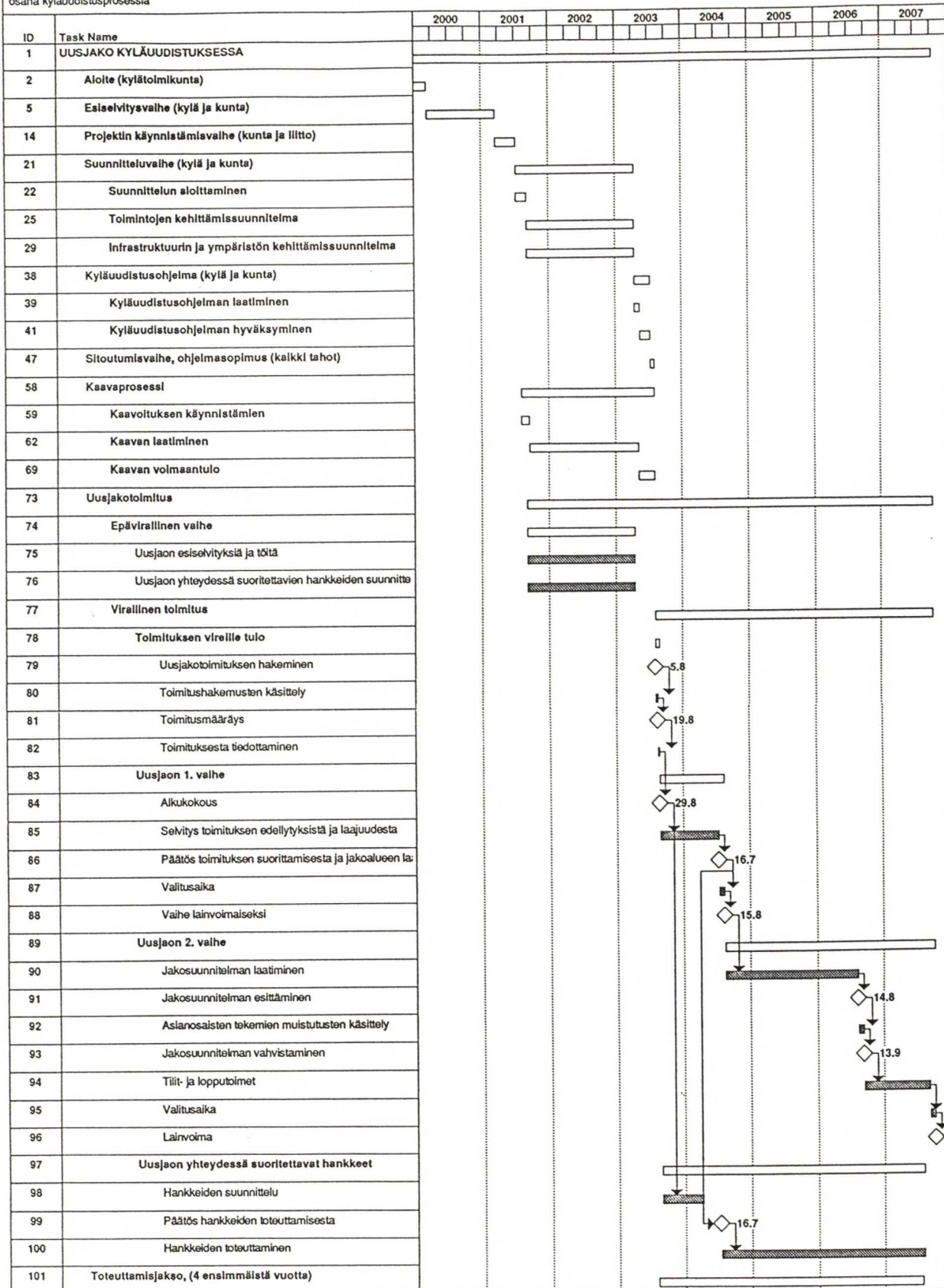
Uusjakoa käytetään, kun kiinteistöjärjestelyjä tarvitaan alueella paljon. Tarvittavia esiselvityksiä ja töitä on siten paljon enemmän, kuin esimerkiksi tilanteissa, joissa tilusvaihdot ovat riittävä toimenpide. Suunnitteluvaiheeseen kuluukin aikaa ainakin puolitoista vuotta.

Ohjelasopimuksessa kunta tekee maanomistajien kanssa esisopimuksen tarpeellisten alueiden kaupoista ja sitoutuu hyväksymään kaavan. Maanomistajien tehtävänä on sitoutua hakemaan uusjakoa. Eri osapuolet sitoutuvat myös muihin sovittuihin maankäyttöön liittyviin järjestelyihin ja hankkeisiin.

Toteuttamisjakson alkaessa kaava astuu voimaan ja uusjako käynnistyy samalla tavalla kuin muut kiinteistötoimitukset. Alkukokous aloittaa toimituksen ensimmäisen vaiheen, jossa selvitetään toimituksen edellytykset ja laajuus. Tätä työtä on tehty pitkälti jo suunnitteluvaiheessa. Vaiheen lopussa pidetään kokous, jossa selvitys toimituksen edellytyksistä ja laajuudesta esitetään asianosaisille. Käsiteltyään asianosaisten muistutukset toimitusmiehet tekevät päätöksen toimituksen suorittamisesta. Valitusajan kuluttua ensimmäinen vaihe tulee lainvoimaiseksi. Tämä vaihe tulisi saada valmiiksi vuoden sisällä.

Ensimmäisen vaiheen saatua lainvoiman voidaan aloittaa uusjaon toinen vaihe, jossa laaditaan jakosuunnitelma. Se tulee tehdä pitkälti suunnitteluvaiheessa sovittuja periaatteita noudattaen. Jakosuunnitelman laatimiseen kuluu aikaa noin kaksi vuotta. Ennen kuin toimitusmiehet vahvistavat suunnitelman he esittävät sen asianosaisille ja käsittelevät näiden siitä tekemät muistutukset.

Maankäytön järjestäminen
osana kyläudistusprosessia



Kuvio 3: Uusjako

Tämän jälkeen kuluu vielä vuosi tilien tekemiseen ja lopputoimien suorittamiseen. Kuukauden valitusajan kuluttua toimitus voi saada lainvoiman.

Toimitusmiehet voivat tehdä päätökset uusjaon yhteydessä tehtäväksi suunnitelluista hankkeista, kun päätös toimituksen suorittamisesta on tehty. Uusjaon yhteydessä tehtäviin sekä muihin maankäyttöön liittyviin hankkeisiin voidaan ryhtyä sitä mukaan kun alueiden uusi kiinteistöjaotus selviää. Viimeistään uusjaon tultua lainvoimaiseksi kunta tekee esisopimuksen mukaiset maakaupat maanomistajien kanssa ja voi ryhtyä tarjoamaan rakennuspaikkoja kylään muuttaville uusille asukkaille ja yrittäjille.

Suunnitteluvaiheen alusta uusjaon lainvoimaiseksi tuloon kuluu aikaa vähintään kuusi vuotta. Jos toimituksen ensimmäisestä vaiheesta tai lopputuloksesta valitetaan sekä, jos kyläalueesta ei ole uusjaon vaatimukset täyttävää karttaa, aikaa kuluu ainakin vuoden verran enemmän.

9 KYLÄUUDISTUKSEN MAANKÄYTÖN JÄRJESTÄMISEEN LIITTYVÄT KUSTANNUKSET JA NIIDEN RAHOITUS

Kylä uudistuksista saatujen hyötyjen, kuten parantuneen yhdyskuntarakenteen, olemassa olevan infrastruktuurin tehokkaamman käytön, kylien elinvoimaisuuden ja muiden vaikeasti rahassa mitattavien hyötyjen, tulee kokonaisuutena olla uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia suuremmat. Yhteiskunnalle hyödyt tulevat näkymään välillisesti, pidemmän ajan kuluessa yhdyskuntakustannusten laskuna ja elinvoimaisempana maaseutuna. Kyläläiset ja kylään muuttavat uudet asukkaat kokevat hyödyt välittömästi parantuneena elinympäristönä ja palveluina, uusina elinkeinoina, maan myymisestä saatuina tuloina jne.

Kylä uudistusprosessin läpivieminen aiheuttaa kuitenkin kustannuksia, joista osa liittyy juuri maankäytön järjes-

tämiseen. Voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että näiden kustannusten rahoittamiseen osallistuvat kaikki uudistuksesta hyötyvät tahot: yhteiskunta niin kunnan, alueen kuin valtakunnankin tasolla sekä jossain määrin myös uudistettavan kylän asukkaat. EU-jäsenyys tuo lisäksi mukanaan uusia mahdollisia rahoituslähteitä.

9.1 Maankäytön järjestämisestä aiheutuvat kustannukset

Maankäytön järjestämisestä kylä uudistuksissa aiheutuvat kustannukset voidaan jakaa suunnittelukustannuksiin ja toteuttamiskustannuksiin. Suunnittelukustannukset ovat kaikkein ongelmallisimpia, sillä ne aiheutuvat jo ennen ohjelmasuopimuksen tekemistä. Niille pitää siis löytää maksaja jo edellytysten luomisvaiheessa ennen kuin kylä uudistukseen osallistuvat eri tahot ovat sitoutuneet osuuksiinsa toteuttamisessa. Toteuttamiskustannukset aiheutuvat vasta sitoutumisvaiheen jälkeen. Ohjelmasuopimuksen mukaisesti niille onkin osoitettavissa selkeä maksaja.

Suunnittelukustannuksia aiheutuu sekä esiselvitys- että varsinaisessa suunnitteluvaiheessa. Kummassakin vaiheessa kustannuksia koituu henkilö-, materiaali-, laite- ym. kuluina. Esiselvityksen kulut riippuvat paljolti siitä, minkälaisia selvityksiä kylästä on jo aiemmin tehty. Suunnitteluvaiheessa kuluja aiheuttavat osayleiskaavan laatiminen ja sen toteuttamisen suunnittelu. Henkilökuluja koituu kunnan kylä uudistuksista vastaavan henkilön, maakunnan kylä uudistusvetäjän, kunnan kaavoittajan, asiantuntija-apua antavan maanmittarin sekä muiden maankäytön hankkeiden suunnitteluun tarvittavien asiantuntijoiden toiminnasta.

Toteuttamiskustannuksia ovat mm. kiinteistöjärjestelyjen toimituskustannukset ja erilaiset investointikustannukset. Investointeja vaativat esimerkiksi vesihuoltolaitteet, tiestön parannus ja rakennusten kunnostus. Inves-

tointikustannuksiin liittyy lisäksi henkilökuluja.

9.2 Eri osapuolten osuus maankäytön järjestämisestä aiheutuvien kustannusten rahoituksessa

Kylä uudistuksen maankäytön järjestämisestä aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen osallistuvat tahot ovat kunta, maakunnan liitto, osa piiriviranomaisista sekä jossain määrin myös kyläläiset itse. Kustannuksiin osallistuminen voi tarkoittaa rahallisen osallistumisen lisäksi myös työpanoksen antamista.

Sekä esiselvitys- että suunnitteluvaiheen töihin kyläläisiltä odotetaan omaa työpanosta. Kiinteistötoimitusten kustannukset, uusjakoa lukuunottamatta, maksavat yleensä asianosaiset pääsääntöisesti toimituksesta saamansa hyödyn suhteessa. Myös kylä uudistuksissa voidaan ajatella maanomistajien osallistuvan jollain osuudella toimituskustannuksiin. Lisäksi toteuttamisvaiheessa tehtävien, kyläläisiä itseään hyödyntävien korjaus- ja rakentamishankkeiden rahoituksesta osan tulisi löytyä kylästä.

Kunnan osuus kustannusten rahoittamisessa painottuu erityisesti esiselvitys- ja suunnitteluvaiheeseen. Kunnan panostusta näissä vaiheissa tarvitaan, jotta edellytykset varsinaisille konkreettisille kylä uudistustoimille saadaan luotua.

Esiselvitysvaiheessa kunnan kylä uudistuksesta vastaavan henkilön tulee virkatyönä auttaa kyläläisiä selvityksen tekemisessä. Suunnitteluvaiheessa kunta vastaa osayleiskaavan laatimisesta aiheutuvista kustannuksista. Suunnitteluvaiheeseen tarvitaan kunnan kaavoittajan lisäksi jonkin verran myös kunnan muiden viranomaisten, kuten teknisen huollon, tie- ja ympäristöviranomaisten, työtä. Samoin kiinteistöjärjestelyjen suunnitteluun maanmittaustoimistolta asiantuntija-apua tilattaessa kunta olisi luonteva tilaaja ja siten myös tämän työn maksaja.

Toteuttamisjakson maankäyttöön liittyvien hankkeiden kustannuksiin kunta osallistuu sen mukaan kun ohjelmasuopimuksessa on sovittu.

Kuntien ohella maakunnan liitto käyttää varojaan edellytysten luomiseksi kyläuudistusten konkreettiselle toteuttamiselle alueellaan. Maakunnan liitossa tehdään kyläuudistuksiin liittyviä valmistelu- ym. tehtäviä virkatyönä. Siellä mm. käsitellään kyläuudistusohjelmat ja laaditaan ohjelmasuopimukset. Maakunnan liitto osallistuu myös suunnitteluvaiheen kustannuksiin. Se palkkaa alueensa kylissä toimivan kyläuudistusvetäjän, jonka johdolla suunnitteluvaiheen työ pitkälti tapahtuu ja osallistuu työn oheiskuluihin. Se voisi myös kunnan sijaan olla kiinteistöjärjestelyjen suunnitteluun tarvittavan asiantuntija-avun tilaajana ja maksajana. Lisäksi toteuttamisvaiheessa kyläuudistuksen hankkeisiin tulee osoittaa maakunnan liiton maakuntarahaa.

Suunnitteluvaiheeseen voidaan tarvita jonkin verran eri valtionhallinnon viranomaisten asiantuntija-apua. Suunnitteluun osallistuminen tulisi tehdä virkatyönä. Valtionhallinnon eri viranomaisten osuus kyläuudistuksen kustannusten rahoittamisessa painottuu kuitenkin niihin toteuttamisjakson aikana suoritettaviin hankkeisiin, joista ohjelmasuopimuksessa on sovittu. Juuri näitä eri sektoreiden rahoittamia hankkeita, kuten vesihuollon, tienparannuksen, maiseman- ja ympäristönhoidon, rakennusten kunnostamisen, työllisyysmäärärahoilla tehtäviä hankkeita jne. sekä aluekehitysrahoiksi osoitettuja määrärahoja on tarkoitus kyläuudistusjärjestelmässä suunnata samanaikaisina uudistuksen kohteena olevaan kylään. Lisäksi mm. valtion uusjakoihin antaman tuen tulisi kattaa myös kyläuudistusten yhteydessä tehtävät uusjaot.

Erityisesti kyläuudistustoiminnan alkuvaiheessa uudistettavien kylien tulisi myös olla erilaisten kehittämishankkeiden kohteina. Näihin hankkeisiin kohdistettavista

varoista voidaan saada jatkossa hyötyä laajemminkin. Tällaisia kokeilu- ja kehittämishankkeita voisivat maankäytön osalta olla ympäristöministeriön rahoittamana osayleiskaavoituksen kehittäminen kylä uudistuksen tarpeisiin ja kyliin sopivien vesihuoltoratkaisujen kehittäminen, maanmittauslaitoksen rahoittamana tilusjärjestelyjen kehittäminen, maa- ja metsätalousministeriön rahoittamana maisemanhoidon kehittäminen jne.

9.3 EU:n tuki kylien kehittämiseen

Pääosa EU:n jakamista tuista kanavoituu rakennerahastojen kautta jäsenmaiden aluekehitysohjelmien mukaisiin hankkeisiin. Tällaiset ohjelmat voivat sisältää myös kylien kehittämisen. Kappaleessa 9.5.2 on esitetty esimerkkinä, kuinka Schleswig-Holsteinissa kylien kehittäminen on sisällytetty EU:n tukea saavaan ohjelmaan. EU:n tukea on mahdollista saada myös Suomessa tapahtuvaan kylä uudistustoimintaan.

9.3.1 EU:n rakennerahastot ja tavoite 5b

EU:n rakennerahastojen tarkoituksena on avustaa kestäviä, pitkällä tai keskipitkällä aikavälillä vaikuttavia toimenpiteitä, joilla pyritään ratkaisemaan rakenteellisia ongelmia. Rahastoilla halutaan mm. edistää taloudellista kasvua suuntaamalla varoja infrastruktuurin parantamiseen, inhimillisten voimavarojen hyödyntämiseen, maaseudun kehittämiseen ja maaseudun rakenneuudistukseen EU:n vähiten kehittyneillä alueilla. (Euroopan komission Suomen edustusto 1994, s.8.)

EU:n tuki kanavoituu suurimmaksi osaksi kolmen rakennerahaston kautta. Euroopan aluekehitysrahasto (ERDF = European Regional Development Fund) tukee mm. investointeja työpaikkojen ylläpitämiseksi tai luomiseksi, infrastruktuuri-investointeja, paikallisten aloitteiden ja

pienyrittäjätoiminnan kehittämistä sekä alueelliseen kehitykseen liittyviä ympäristönsuojelullisia toimia. Euroopan sosiaalirahaston (ESF = European Social Fund) tehtävänä on avustaa ammatillista koulutusta ja edistää työllisyyttä. Euroopan maaseudun ohjaus- ja tukirahaston (EAGGF = European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) ohjausosasto tukee maatalouden rakenteen kehittämistä sekä maaseutualueiden sopeuttamista muuhun kehitykseen. (Euroopan komission Suomen edustusto 1994, s.8-11.)

Rakennerahastojen varat ohjautuvat monivuotisiin suunnitelmiin ja ohjelmiin. Projektikohtaista rahoitusta on vähennetty ja sitä annetaan vain suurille yksittäisille projekteille. Rakennerahastojen avustukset on tarkoitettu hankkeiden lisärahoitukseksi. Avustusten saaminen edellyttää siis myös jäsenmaan omaa rahoitusta. EU:n rahoitusosuuden enimmäismäärät riippuvat alueen kattavista tavoitteista, hankkeen tyypistä, työttömyysasteesta, rahoituslähteestä jne. Yleensä rahoitusosuus on korkeintaan 50 % kokonaiskustannuksista ja korkeintaan 25 % hankkeen julkisen rahoituksen osuudesta. (Euroopan komission Suomen edustusto 1994, s.25-26.)

EU:n rahastojen tuella pyritään edistämään erilaisia, toisiaan täydentäviä tavoitteita, jotka kaikki tähtäävät alueellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden poistamiseen. Tavoitteen 5 päämääränä on edistää maaseudun kehitystä. Kylien kehittämiseen liittyy erityisesti tavoite 5b, jonka tarkoituksena on edistää maaseutualueiden elinkeinorakenteen kehitystä. Tavoitteen toimenpiteet liittyvät maatilojen modernisointiin ja uusien työpaikkojen synnyttämiseen maatilatalouden oheen sekä pienyrityksissä että matkailussa. (Euroopan komission Suomen edustusto 1994, s. 12-13.) Tavoite 5b -alueille laadittujen kehittämisohjelmien hankkeille voidaan myöntää tukea kaikista kolmesta edellä mainitusta rakennerahastosta.

9.3.2 EU:n tuki kylien kehittämiseen Schleswig-Holsteinnissa

Saksan Schleswig-Holstein on sisällyttänyt kylien kehittämisen 5b-ohjelmiinsa. Vuosien 1989-1993 5b-ohjelman yhden osaohjelman tavoitteita olivat maatalousalojen erilaistaminen, uudelleen suuntaaminen ja sopeuttaminen. Mm. kyläuudistukset (Dorferneuerung), uusjaot (Flurbereinigung) sekä maa- ja metsätaloustieverkon parantaminen olivat toimenpiteitä, joilla tätä osaohjelmaa toteutettiin. Siihen saatiin rahoitusta Euroopan maaseudun ohjaus- ja tukirahastosta.

Kyläuudistustoimenpiteitä tehtiin 5b-alueen 11 kylässä. Päämääränä oli vahvistaa kylien historiallisten keskustojen asemaa. Esimerkiksi kyläkuvalle leimaa-antavia, maatalouskäytöstä poistettuja rakennuksia hankittiin kuntien toimesta kyläyhteisöjen erilaisiin käyttötarpeisiin. Myös teitä, aukioita ja viheralueita parannettiin. Maaseutualueiden infrastruktuuri parani maa- ja metsätaloustieverkkoa kehittämällä. Paitsi maa- ja metsätaloutta tieverkko palvelee myös muuta yrittämistä sekä asumista ja virkistystä. Uusjakotoimenpiteet ovat vaikuttaneet maaseutualueiden ja kylien infrastruktuuriin sekä parantaneet niiden toimintakykyä niin talouden, ekologian kuin kulttuurinkin kannalta tarkasteltuna. (Der Minister für Ernährung,... 1994, s.71-78.)

EU:n rahoitusosuus kaikissa näissä hankkeissa oli noin 40 %. Loppuosa oli kansallista julkista rahoitusta. Uusjakojen kustannuksiin osallistuivat kuitenkin myös yksityiset noin 11 %:n rahoitusosuudella. (Der Minister für Ernährung,... 1994, s.70.)

Edelliseltä kaudelta saatujen hyvien kokemusten johdosta Schleswig-Holsteinin 5b-ohjelmassa vuosille 1994-1999 kohdistetaan voimavaroja entistä enemmän kylien kehittämiseen. Ns. integroitu kylien kehittäminen ("Integrierte Dorfentwicklung") onkin tällä kaudella maatalousalojen

erilaistamiseen, uudelleen suuntaamiseen ja sopeuttamiseen tähtäävän osaohjelman yksi tärkeimmistä toteuttamiskeinoista. Tarkoituksena on saada erillisistä toimenpiteistä suurempi hyöty kohdistamalla ne samanaikaisina tiettyyn kylään. Samalla pyritään hyödyntämään kylien olemassa olevia voimavaroja uudella tavalla sekä aikaisempaa enemmän edistämään kylän taloudellista toimintaa, varmistamaan työpaikkojen säilymistä ja mahdollisuuksien mukaan luomaan uusia työpaikkoja. Integroituun kylien kehittämiseen sisältyviä toimenpiteitä ovat mm. kyläuudistukset, keskitettyjen jätevedenpuhdistuslaitteiden rakentaminen, maatalousrakenteen suunnittelu, uusjaot ja tienparannus. (Der Minister für Ernährung, ... 1994, s.108, 114 ja 125.) Ohjelmassa on myös kaikkien hankkeiden ympäristövaikutukset ja mahdollisuudet ympäristön tilan parantamiseksi otettu huomioon.

Maaseudun ohjausrahastosta rahoitettavan osaohjelman koko budjetti on enemmän kuin kaksinkertainen edelliseen kauteen verrattuna, yli 94 miljoonaa ecua. Pelkästään "integroituu kylänkehittämiseen" on osoitettu tästä lähes 78 miljoonaa ecua. Paitsi että kylien kehittämiseen tähtäävää toimenpidevalikoimaa on laajennettu, myös siihen käytettäviä rahoituslähteitä on uudella kaudella lisätty. Kylien kehittämiseen liittyvistä hankkeista EU:n rahoitusosuudeksi on kaavailtu keskimäärin 36 %, kansallisen julkisen rahoituksen 54 % ja yksityisen osuudeksi 10 %. Varsinkin kansallisen julkisen ja yksityisen rahoituksen osuudet vaihtelevat huomattavasti toimenpiteistä riippuen. Toimenpiteiden rahoitusten on suunniteltu koostuvan EU:n, kansallisen julkisen ja yksityisten rahoitusosuuksista mm. seuraavasti: (Der Minister für Ernährung, ... 1994, s.126-127.)

	<u>EU</u>	<u>kj.</u>	<u>yks.</u>
Kylä uudistus	40%	35%	25%
Jätevedenpuhd.	40%	60%	-
Maatal.rak. slu	40%	60%	-
Uusjaot	40%	44%	17%
Tienparannus	25%	75%	-

9.3.3 EU:n rahoitus Suomen kylä uudistuksissa

EU:n maaseudun ohjausrahastosta on varmasti mahdollista saada tukea kylä uudistuksiin myös Suomen tavoite 5b - alueille. Edellytyksenä on, että kylä uudistukset sisältyvät maakuntien 5b-alueille laadittuihin kehittämisohjelmiin. 5b-alueilla tukea pyritään kohdistamaan ensisijaisesti maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen. Kylä uudistuksen yhteydessä tehtäviin maankäytön suunnittelun ja järjestämisen hankkeisiin voidaan myös saada EU:n rahoitusta, jos niillä pystytään edistämään yritystoiminnan edellytyksiä (Pakarinen 1994). Kuten edellä ilmeni, EU:n rahoitus on kuitenkin tarkoitettu vain hankkeiden lisärahoitukseksi. Sen lisäksi tarvitaan aina omaa rahoitusta. Kylä uudistusten tapahtuessa muilla kuin 5b-alueilla, erityisesti jos uudistettava kylä ei kuulu mihinkään EU:n tukialueista rakennerahastoista ei myönnetä tukea.

Rakennerahastojen lisäksi EU:n tukea voidaan saada myös erilaisten sektoriohjelmien kautta. Tällaisia ohjelmia on mm. kulttuurin, matkailun, työllisyyden ja ympäristön aloilla. Niiden tarkoituksena on verkostojen luominen ja kokemusten vaihto. Ohjelmiin kuuluviin projekteihin vaaditaankin osallistujia vähintään kolmesta eri maasta. Rakennerahastoihin verrattuna sektoriohjelmien varat ovat vähäiset, mutta niistä saatava hyöty yhteyksinä ja ideoina paikallisen toiminnan edistämiseksi voi olla moninkertainen. (Mikola 1995.) Jokin kylä uudistuksen kohteena oleva kylä voisikin saada aivan uudenlaiset

lähtökohdat kehittymiselleen pyrkimällä jonkin EU:n sektoriohjelman mukaiseen yhteistyöhön.

10 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA AJATUKSIA JATKOTOIMENPITEISTÄ

Valmiita vastauksia kylä uudistusten maankäyttökysymyksiin ei ole. Nykyiset maankäytön suunnittelu- ja toteuttamiskäytännöt eivät kovin hyvin vastaa kylä uudistuksen tarpeita eivätkä voimassa olevat lakimme ole omiaan helpottamaan sopivien keinojen löytymistä. Parhaillaan suunnitteilla olevat lainmuutokset eivät myöskään ole tuomassa ratkaisuja.

Maankäyttökysymysten ratkaisukeinoja tulee etsiä käytännössä, todellisten kylä uudistusprojektien yhteydessä. Tässä työssä esitetyt ajatukset voivat olla pohjana käytännön kokeiluille. Esitetyt ratkaisut kokeilevat lainsäädännön rajoja ja vaativat asenteiden muutosta monilla tahoilla. Eri kylien olosuhteiden ja tarpeiden mukaan tulee kokeilla erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Käytännön kokemusten kautta voidaan siten löytää kylä uudistukseen parhaiten sopiva maankäytön järjestämisen prosessi sekä ne tarpeelliset muutokset lakeihimme, jotka mahdollistaisivat tämän prosessin joustavan käytön.

Olennaista on painottaa, että maankäytön järjestäminen on vain yksi väline kylä uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Maankäytön suunnittelu ja suunnitelman toteuttamisen vaatimat toimenpiteet voivat olla miten vaatimattomia tahansa, kunhan vain pystytään luomaan oikeat edellytykset uusien asukkaiden ja yrittäjien saamiseksi kyliin.

Maankäytön järjestämisen ja infrastruktuuriin liittyvien hankkeiden lisäksi ei tule unohtaa kylä uudistuksen muita osa-alueita, erityisesti elinkeinojen ja palvelujen kehittämistä. Kylä uudistuskylistä ei ole tarkoitus kehittää asumakyliä, joiden asukkaat käyvät töissä ja hakevat palvelunsa pitkien matkojen päästä taajamista.

Kylä ei saa olla taajaman etäinen lähiö, vaan taajaman kanssa vuorovaikutuksessa oleva, itsenäisesti toimiva yhdyskuntarakenteen yksikkö.

Niin maankäytön järjestäminen kuin elinkeinojen ja palvelujen kehittäminenkin vaativat kylä uudistukseen osallistuvien kylien asukkailta ennakoluulotonta asennetta ja valmiutta muutoksiin. Kyliä ei voida pakottaa uudistuksiin, vaan kyläläisten on oltava siihen itse halukkaita. Sen vuoksi kylä uudistusten käytännön kokeilut tulisikin aloittaa kylistä, joissa muutoksia on jo tapahtunut ja asenteet uusia asukkaita, uudenlaisia elinkeinoja ja palveluja kohtaan ovat myönteiset. Näiden ensimmäisten uudistusten onnistuminen voisi sitten muuttaa asenteita ennakoluuloisemmissa kylissä ja mahdollistaa uudistustoiminnan laajentumisen yhä useampiin kyliin. Näin luotaisiin vähitellen uudenlaista yhdyskuntarakenteen verkkoa, jossa taajama-alueet ja elävä maaseutu täydentäisivät toisiaan kylien toimiessa linkkinä näiden alueiden välillä.

11 YHTEENVETO

Kylä uudistusjärjestelmästä on tarkoitus luoda valtakunnan tasolta kylätasolle ulottuva kylien kehittämisen järjestelmä, jonka avulla saataisiin kyliin uusia asukkaita ja yrittäjiä. Tässä työssä on etsitty ratkaisuja kylä uudistuksiin liittyviin maankäyttökysymyksiin. Tarkoituksena on ollut löytää maankäytön järjestämisen prosessi, joka toimisi yhtenä välineenä kylä uudistuksen tavoitteisiin pyrittäessä.

Maankäytön järjestämiseen tarvitaan suunnittelua ja keinoja suunnitelman toteuttamiseksi. Kylä uudistuksissa maankäyttösuunnitelma laaditaan suunnitteluvaiheessa osana kylä uudistuksen kehittämissuunnitelmaa, yhtäaikaan sen toteuttamisen sekä muiden uudistuksen osa-alueiden suunnittelun kanssa. Suunnittelu tapahtuu kyläläisten ja

asiantuntijoiden yhteistyönä.

Osayleiskaava sopisi nykyisistä suunnitteluvälineistä tarkkuudeltaan, sitovuudeltaan ja muilta ominaispiirteiltään parhaiten kylä uudistuksen maankäyttösuunnitelmaksi. Esitetyt muutokset yleiskaavan asemaan parantaisivat edelleen osayleiskaavan soveltuvuutta uudistuksiin.

Jotta maankäyttösuunnitelma palvelisi tarkoitustaan, sille on löydettävä toteuttamiskeinot, joihin osapuolet sitoutuvat. Kylä uudistuksissa maankäyttösuunnitelman toteuttamisesta voisivat vastata kylän maanomistajat, heidän perustamansa yhteenliittymä tai kunta. Toteuttajatahon tärkeimpänä tehtävänä on saada suunnitelman mukaiset rakennuspaikat myytyä kylään muuttaville uusille asukkaille ja yrittäjille.

Maankäyttösuunnitelman toteutumisen edistämiseen voidaan käyttää tilusjärjestelyjä. Ne toimisivat apukeinoina, jotta maankäyttösuunnitelman eri alueet saadaan sopivan toteuttajatahon hallintaan. Tilusjärjestelyillä voidaan myös auttaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun toteutumisessa tarkoituksenmukaista maankäyttösuunnitelmaa laadittaessa.

Täysin kylä uudistuksen tarpeisiin sopivaa tilusjärjestelyä ei kuitenkaan ole. Tilusvaihdot olisivat helppo ja nopea keino, jos järjestelytarvetta ei ole kovin paljon. Kun tarvitaan laajempia järjestelyitä, uusjako olisi lähinnä sopivin toimitus. Tarvittavat kiinteistöjärjestelyt tulee suunnitella kaavan laatimisen yhteydessä.

Kylä uudistuksen toteutumiseen tarvitaan kaikkien osapuolien, niin yhteiskunnan kuin kyläläistenkin, sitoutumista osuuteensa toteuttamisessa. Tämä koskee myöskin maankäytön toteuttamiseen liittyviä hankkeita. Sitoutuminen tapahtuu ohjelasopimuksessa, jonka syntyminen on edellytyksenä konkreettisiin uudistustoimiin ryhtymiselle.

Kylä uudistuksen maankäytön järjestämiseen liittyviin kustannuksiin osallistuvat kunta, maakunnan liitto, piiriviranomaiset sekä jossain määrin myös kyläläiset itse. EU:sta voidaan lisäksi saada tukea myös kylä uudistusten maankäytön järjestelyihin, kun niillä pystytään edistämään maaseudun elinkeinojen edellytyksiä.

Nykyinen lainsäädäntö ja nykyiset käytännöt eivät tarjoa valmista, kylä uudistuksen osana hyvin toimivaa maankäytön suunnittelun ja toteuttamisen prosessia. Kylä uudistuksiin parhaiten sopivaa prosessia tuleekin etsiä käytännön kokeiluilla. Toteuttajataho sekä toteuttamisessa käytettävät keinot tulee valita kunkin kylän olosuhteet huomioon ottaen. Tämän työn ajatuksista ja ratkaisuksista voidaan lähteä liikkeelle ja kehittää niitä kokemusten perusteella edelleen. Tässä kehittämisessä tulee myös käyttää hyväksi muissa maissa saatuja kokemuksia. Todennäköisesti tarvitaan myös lainmuutoksia, jotta sopivaksi koettuja menettelyjä voidaan joustavasti jatkossa käyttää.

Niin maankäytön järjestäminen kuin kylä uudistus kokonaisuudessaankin vaativat asenteiden muutoksia ja uudenlaista ajattelutapaa. Sitä tarvitaan, jotta eri tahojen yhteistyöllä saadaan maaseutu ja kylät eläviksi ja yhdessä taajamien kanssa toimiviksi osiksi yhdyskuntarakennettamme.

LÄHDELUETTELO

Ahllund 1994

Ahllund, Olli. Yleiskaavoitus ja tilusjärjestelyt taajamien lievealueilla. Ympäristö ja kiinteistöt. Maanmittaustieteiden Seuran julkaisu n:o 31. Helsinki 1994. s.193-199.

Dahlqvist-Solin 1995

Dahlqvist-Solin, Brita. Ylitarkastaja. Uudenmaan lääninhallitus. Puhelinhaastattelu 22.2.1995.

Bundesministerium für Ernährung... 1993

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landentwicklung und Landeskultur. Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz und dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz. Bonn 1993. 66 s.

Euroopan komission Suomen edustusto 1994

EU & rakennerahastot. Esite. Euroopan unioni, Euroopan komission Suomen edustusto. Helsinki 1994. 30 s.

HE 22/89

Hallituksen esitys Eduskunnalle yhteisalueiksi. HE n:o 22 vuonna 1989. 15 s.

HE 99/93

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta. HE n:o 99 vuonna 1993. 37 s.

HE 227/94

Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistönmuodostamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta. HE n:o 227 vuonna 1994. 192 s.

HE 320/94

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rakennuslain

muuttamisesta. HE n:o 320 vuonna 1994. 47 s.

Kalbro 1994

Kalbro, Thomas. Vinstfördelning vid genomförande av detaljplaner. Ympäristö ja kiinteistöt. Maanmittaustieteiden Seuran julkaisu n:o 31. Helsinki 1994. s.181-192.

Kosonen ym. 1974

Kosonen, Mauno & Vuorela, Pertti. Monitoimikylä, uuden maaseutuyhdyskunnan ideaalimalli. Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskus. Julkaisu B4. Otaniemi 1974. 79 s.

Kosonen ym. 1975

Kosonen, Mauno & Vuorela, Pertti. Monitoimikylän suunnittelu ja toteutus. Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja A7. Otaniemi 1975. 245 s.

Larsson 1991

Larsson, Gerhard. Exploatering i samverkan. En jämförande internationell studie. Meddelande 4:65. Institutionen för fastighetsteknik, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm 1991. 161 s.

Linkola 1990

Linkola, Timo. Poikkeuslupien käsittely kunnassa. Moniste 3.12.1990. 15 s.

MMM 1993

Maa- ja metsätalousministeriö, Uusjakojen kehittämisprojekti. Uusjakojen kehittäminen. Yhteispohjoismaisen kehittämisprojektiin Landsbygdsutveckling Genom Fastighetsreglering kuuluvan Suomen osaprojektin Uusjakojen kehittäminen loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 1993:19. Helsinki 1993. 36 s.

Maaseudun kehittämisprojekti 1991

Maaseudun kehittämisprojekti. Maaseudun kehittämisohjelma. Suomen maaseutupolitiikan tavoitteet, strategiat ja keinot 1990-luvulla. Sisäasiainministeriö, kunta- ja

aluekehitysosasto. Moniste 10. Helsinki 1991. 396 s.

Mikola 1995

Mikola, Sinikka. EU:n rahoituslähteillä yhteiset tavoitteet. Kunta 2/95. s.36.

Der Minister für Ernährung,...1994

Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei des Landes Schleswig-Holstein. Plan für die Entwicklung des ländlichen Raumes in Schleswig-Holstein nach dem Ziel Nr. 5b der VO (EWG) Nr.2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 für die Förderperiode 1994 bis 1999. Kiel 1994. 238 s.

Ministerie van Landbouw en Visserij...1988

Ministerie van Landbouw en Visserij Rijkskantorengedouw Westraven. The Land Development Act - an outline. Utrecht 1988. 45 s.

Pakarinen 1994

Pakarinen, Kari. Eriyisiasiantuntija. Suomen Kuntaliitto. Haastattelu 19.12.1994.

SM 1983

Sisäasianministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto. Maaseututaajamien ympäristösuunnittelu ja osayleiskaavoitus. Kaavoitusohjeita 2/1983. 35 s.

Tarjanne ym. 1983

Tarjanne, Liisa & Lievonen, Mirja & Louekari, Lauri. Kylien suunnittelu ja rakentamisen ohjaus, esimerkkejä. Tutkimuksia 3/1983. Ympäristöministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto. Helsinki 1983. 96 s.

Tenkanen 1991

Tenkanen, Aulis. Uusjakoa lähinnä vastaavista menettelyistä eräissä muissa maissa. Moniste 20.6.1991.

Tuominen 1992

Tuominen, Maiju. Ruotsin laki maanomistajien yhteistyöstä kaavoituksen toteuttamiseksi. Maankäyttö 3/92. s.20-23.

Uimonen 1994

Uimonen, Mikko. Maanmittauslaitos, kiinteistötietokeskus. Keskustelut elo-joulukuussa 1994.

Uusitalo 1994

Uusitalo, Eero. Maaseutupolitiikan keinot. Elinkeinojen edistäminen maaseudun kehittäjäyhteisössä. Kunnallisalan kehittämissäätiön Väitöskirjasarja No 1. Jyväskylä 1994. 269 s.

Viitanen 1994

Viitanen, Kauko. Uusjakopäivät Baijerissa. Maankäyttö 3/94. s.30-31.

Virtanen 1987

Virtanen, Pekka V. Asumakylän (fyysinen) suunnittelu. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B52. Teknillinen korkeakoulu, Maanmittaustekniikan laitos, Kiinteistöopin laboratorio. Otaniemi 1987. 36 s.

YM 1993

Ympäristöministeriö. Pientalorakentaminen kaava-alueiden ulkopuolella ja sen ohjaus. Työryhmän raportti 2/1993. Ympäristöministeriö, kaavoitus- ja rakennusosasto. Helsinki 1993. 84 s.